



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



■ RAPPORT FINAL

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 :

Groupe de recherche et d'échanges technologiques

Isabelle de Boismenu
Sylvaine Bulle
Sarah Matieusand
Christophe Hennart

Mars 1998

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 de synthèse rédigé sous la direction de Isabelle de Boismenu (GRET)

Avec la participation de :

Sylvaine Bulle, Sarah Matieusand et Christophe Hennart

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

SOMMAIRE

1. OBJECTIFS	5
1. Clarifier le concept de « participation »	5
2. Etudier l'effet de levier des projets de gestion partagée autour de l'eau	5
3. Analyser les conditions favorables à l'émergence de telles dynamiques	5
4. Élaborer des recommandations.....	5
2. METHODOLOGIE	6
1. Présentation des différents terrains	6
Sénégal.....	6
Mali.....	6
Haïti.....	7
Cameroun.....	7
2. Modes d'observation	7
Une mission de terrain.....	7
Une série d'entretiens approfondis.....	7
Observations complémentaires	8
Entretiens réalisés avec des bailleurs de fonds.....	8
3. « PROJETS PARTICIPATIFS »	9
3.1. Projet de « gestion partagée »	9
3.2. L'eau comme enjeu de mobilisation.....	10
3.3. De la mobilisation à la responsabilisation.....	11
Les acteurs clefs	11
Les étapes principales.....	11
Problèmes liés à la mobilisation	13
4. DIVERSITE DES SITUATIONS	14
4.1. Le comité d'usagers, base d'appropriation communautaire	14
Légitimité	15
Représentativité.....	16
4.2. Le mode de fonctionnement des installations	17
Statut juridique des ouvrages.....	17
Modes d'exploitation	17
Gestion.....	18
Rémunération du fontainier	18
5. ANALYSE ET CONSTATS	20
5.1. Des investissements performants ?.....	20
Mode de réalisation.....	20
Financements extérieurs	21
Contribution des habitants.....	21

5.2. Une gestion durable ?.....	23
<i>Amortissement</i>	23
<i>Facteurs de rentabilité</i>	23
5.3. Une gestion démocratique ?	24
<i>Contrôle</i>	24
<i>Régulation</i>	25
<i>Une approche plus globale des questions</i>	25
<i>Une recherche d'intégration urbaine</i>	26
5.4. Un levier de partenariat au niveau local ?.....	27
<i>Les collectivités territoriales</i>	27
<i>Concessionnaire</i>	28
5.5. Les Ong, acteurs intermédiaires ?	30
<i>Positionnement</i>	30
<i>Fonction d'opérateur</i>	31
<i>Rôle</i>	32
6. RECOMMANDATIONS	33
<i>Les opérateurs, organismes intermédiaires</i>	33
<i>Les acteurs institutionnels locaux</i>	33
<i>Les bailleurs</i>	33
6.1. Efficience des projets	34
<i>Information</i>	34
<i>Organisation des comités</i>	34
<i>Contributions locales</i>	35
<i>Gestion et stratégies de développement</i>	36
6.2. Concertation locale	37
<i>Collectivités locales</i>	37
<i>Concessionnaires</i>	38
6.3. Environnement opérationnel.....	39
<i>Un rôle clé pour renforcer le rôle des usagers</i>	39
<i>Accumuler des connaissances</i>	39
<i>Adapter les montage financiers</i>	39
<i>Faire évoluer les dispositif de projet</i>	39
Annexes	41
Annexe 1 : Compte rendu de la réunion à la Commission Européenne (DG VIII)	42
Annexe 2 : Note de présentation de la situation de l'AEP à Port au Prince	48
Annexe 3 : Note synthétique sur le cadre institutionnel et juridique de l'eau au Cameroun.	49
Annexe 4 : Fiche de synthèse et d'auto-évaluation de l'action de recherche n° 5	52
Annexe 5 : Liste des documents produits au cours de l'action	58

1. OBJECTIFS

L'objectif de cette recherche est avant tout qualitative du fait de son entrée sociologique. Elle ne vise donc en aucune façon à quantifier les phénomènes mis en exergue mais plutôt à les décrire et les analyser. A travers l'étude de différents cas, elle tentera d'approfondir la connaissance des projets de gestion alternative des services d'eau potable dans quatre domaines principaux.

1. Clarifier le concept de « participation »

La notion de participation se limite souvent à une stricte contribution financière des habitants au recouvrement de l'opération. Les modes alternatifs de distribution de l'eau associant la population et appelés « gestion populaire ou participative » sont encore mal identifiés, dans leur fonctionnement. Nous tenterons de cerner la spécificité de ces projets et de savoir comment l'usager (co)producteur de service peut contribuer à sa rentabilité et à sa pérennité.

2. Etudier l'effet de levier des projets de gestion partagée autour de l'eau

Nous tenterons de savoir en quoi la mobilisation des habitants autour de projets communautaires peut améliorer leur pérennité et être porteuse d'enjeux plus globaux de développement susceptible de profiter au quartier. Nous étudieront qui sont les acteurs de la mobilisation communautaire et comment le territoire local peut être un lieu d'innovations (juridiques, économiques, institutionnelles) et d'ouverture d'un dialogue entre société civile et institutions locales. Quel est le rôle des pouvoirs locaux et des concessionnaires (distributeurs d'eau) dans cette dynamique ?

3. Analyser les conditions favorables à l'émergence de telles dynamiques

Il s'agira d'appréhender les conditions d'initiation et de mise en oeuvre des opérations « participatives » pour mieux cerner les conditions de leur réussite. Nous aborderons cette question, notamment via les « acteurs intermédiaires », dont nous tenterons de détailler le rôle spécifique dans de tels processus de changements sociaux.

4. Élaborer des recommandations

A l'issue de ce parcours, nous tenterons de proposer des recommandations opérationnelles pour améliorer l'efficacité de telles opérations. Il s'agira d'ouvrir des pistes pour renforcer les impacts des acteurs externes ou renforcer le cadre de partenariat et de (co)gestion de l'eau.

2. METHODOLOGIE

1. Présentation des différents terrains

Pour mener à bien cette démarche nous avons identifié des opérations mettant en jeu une gestion partagée de l'eau, susceptibles de nous fournir une information de qualité et d'enrichir les données par la diversité de leurs contextes¹. Ces différents projets constitueront un échantillon offrant des points de comparaison qui répondent aux objectifs que nous nous étions fixés.

Sénégal²

Quatre opérations ont été retenues à Dakar :

- Le cas d'Enda Eau populaire, menée par une antenne d'Enda Tiers Monde à M'Fsbaou (quartier irrégulier), Commune du grand Dakar.
- Le cas du programme d'aménagement et projet de quartier de Rufisque, mené par Enda RUP (Relais Urbain Participatif)
- Le projet de quartier informel du Rail en plein coeur de Dakar, mené par Enda-Sigui pour le projet de quartier, Enda «Eau populaire» pour la potabilisation.
- Le "projet de ville" initié dans le cadre de PDSU à Thioraye - Genaw-Rail (commune du grand Dakar). Mené par Enda Ecopop.

Mali³

Deux opérations ont été retenues :

- Le projet pilote de réhabilitation du quartier de Samé (Bamako), mené autour de la dynamique de l'association de quartier (ACDSK) et appuyé par Alphalog.
- La gestion de l'eau à Ségou sous l'égide d'une coordination de micro-entrepreneurs (GIE) appuyée à son démarrage par l'antenne locale d'Alphalog.

¹ Pour la présentation des contextes et des politiques nationales de distribution d'eau, nous renvoyons le lecteur aux rapports spécifiques sur chacun des pays faisant partie de l'étude et qui ont été remis en annexes au PS-Eau :

- Sénégal, Mali : rapport de S Bulle. Volume 1. Partie I.
- Haïti : Rapport de S Matthieussand (introduction) & note en annexe.
- Cameroun : Rapport du FOCAP sur le cadre institutionnel et juridique de l'eau au Cameroun & note en annexe.

² Pour la présentation détaillée de ces expériences, cf le rapport de S.Bulle. Volume 1. Partie II

³ ibidem

Haïti⁴

L'étude a porté sur 3 projets ou programmes successifs et intégrés d'adduction d'eau et d'aménagements dans les bidonvilles qui touchent 14 quartiers de Port au Prince et concernent 200.000 personnes. Cest projets sont menés par le Gret :

- Le programme ECHO (programme d'urgence) qui n'a duré que 8 mois et a été le début d'un processus.
- Il s'est prolongé par un projet financé par l'Union européenne DG8.
- et un projet financé par la CFD.

Cameroun⁵

L'étude a concerné le programme FOURMI (Fonds aux Organisations Urbaines et aux Micro Initiatives) qui s'étend à cinq ville au Cameroun et parmi lesquelles nous en avons retenues trois. Ce programme atteint aujourd'hui sa troisième et dernière année et compte plus de 200 projets menés par les habitants et co-financés par le fonds mis à leur disposition. Le Gret est l'opérateur de ce projet en partenariat avec des Ong locales.

- Yaoundé, bornes fontaines, projets du CAD de Nkolmesseng (quartier péri-urbain) mené avec l'appui du CASS/D (Centre Animation Sociale et Sanitaire).
- Bafoussam, bornes fontaines à Djeleng (quartier sous-équipé dans une ville secondaire importante : 150.000 hab) projets des CAD menés avec l'appui du CEPAD (Centre d'Education populaire et d'Animation au Développement).
- Bafang, bornes fontaines à Mouenkeu (quartier sous-équipé dans une ville secondaire : 40.000 hab) projets des CAD menés avec l'appui du CDCV (Centre de Développement des Communautés Villageoises).

2. Modes d'observation

Une mission de terrain

La consultante associée au Gret a réalisé une mission de terrain (18 jours/ décembre 96) pour les sites du Sénégal et du Mali. Elle comprenait des entretiens avec les équipes d'appui aux actions, les organisations de base, représentants municipaux, bailleurs, la participation aux réunions (groupements, réunions internes Ong, comités de gestion), visites de quartier, observations des points d'eau...⁶.

Une série d'entretiens approfondis

Sur la base d'une grille détaillée, préparée par la consultante, des entretiens ont été effectués par des prestataires locaux (Haïti et Cameroun) durant les deux premiers semestres 97. Ils ont été ciblés sur les différentes catégories d'acteurs (habitants, associations, comités, organisations intermédiaires, institutions locales, concessionnaires). On en trouvera la transcription *in extenso* dans les rapports concernant respectivement chacun de ces deux pays.

⁴ cf rapport Haïti

⁵ cf annexe N°5 du rapport intermédiaire

⁶ cf journal de mission en annexe du rapport de S.Bulle. Volume I.

A Port au Prince

20 entretiens ont été réalisés, portant sur 4 des quartiers où ont été installés des Bornes par l'antenne du Gret (L'Eternel, Montjolly, Baillergeau, Solino) :

- 5 usagers des points d'eau installés
- 4 membres du comité d'eau (Président ou trésorier, secrétaire) de chaque quartier
- 3 représentants des organismes intermédiaires du programme (GATAPHY, SOLAM, SICA)
- 2 responsables du Gret (chef d'antenne et Président)
- 2 entreprises privées (fournitures, maintenance de réseaux)
- 2 dirigeants de la Camep, concessionnaire (directeur général et directeur de production)
- 2 élus ; municipal (Maire de Delmas) ou de secteur (CASEC)
- 2 représentants locaux des bailleurs de fonds du programme (CFD, ECHO)
- 1 entretien avec un responsable d'une Ong du secteur (GTIH)

Au Cameroun

15 entretiens ont été réalisés à Bafang, Bafoussam et Yaoundé sur des quartiers concernés par le Programme FOURMI :

- 7 usagers des points d'eau installés
- 3 membres élus de CCAD (comités d'animations au développement)
- 1 organisation intermédiaire (CEPAD à Bafoussam)
- 1 entrepreneur artisan
- 2 représentants municipaux (adjoint maire Bafang et secrétaire général Bafoussam).

Observations complémentaires⁷

Une mini-analyse sur l'évolution des actions, inspirée de la «veille sociologique», a été réalisée à Bafang comprenant :

- des entretiens informels et observation de la vie des points d'eau, du quartier
- un recueil de documents et la participation à des réunions d'un des Cad

Des observations complémentaires pour conforter l'analyse faite à distance ont été également demandées à nos collègues du Sénégal (ENDA) et du Mali (Alphalog).

Entretiens réalisés avec des bailleurs de fonds

Le comité de pilotage, dans sa réunion du 20 juin, a souhaité que soient réalisés des entretiens complémentaires avec les bailleurs de fonds qui interviennent de façon significative sur les projets d'adduction d'eau. Il s'agissait de leur présenter les résultats provisoire de l'étude avant tenter de préciser les grandes orientations de leur politique en matière d'AEP.

- L'Union européenne a été approchée⁸.
- la CFD va également être consultée⁹.

⁷ cf rapport du FOCAP : « Veille sociologique »

⁸ cf Compte-rendu de réunion en annexe

⁹ Réunion prévue le 17/03/98. Le compte-rendu de la réunion sera communiqué ultérieurement.

3. « PROJETS PARTICIPATIFS »

3.1. Projet de « gestion partagée »

Les leçons tirées de nombreuses expériences ont largement montré que les effets obtenus par les projets de développement sont menacés de disparition rapide s'ils ne sont pas pris en charge par les populations auxquels ils sont sensés profiter. Il est clair aujourd'hui que l'appropriation des ouvrages réalisés ou des actions entreprises est bien le prolongement de celle qui a présidé à toutes les phases précédentes. Si l'action n'a pas été exécutée avec la pleine participation et l'engagement des futurs usagers, ils ne s'en sentiront pas propriétaires le moment venu et de ce fait ne se préoccupent ni de sa gestion, ni de son entretien.

Le parti pris d'un recours aux habitants repose également sur la conviction de leur compétence pour promouvoir des changements dans leur vie quotidienne et imaginer des solutions pragmatiques et tout à la fois inventives, parfois porteuses d'alternatives au développement véhiculé par les acteurs institutionnels ou les "spécialistes". De nombreuses expériences mettent en lumière la capacité des habitants à adapter les démarches pour résoudre leurs propres problèmes en mobilisant les ressources matérielles, organisationnelles, institutionnelles de leur environnement.

Si l'on dépasse le stade où les « bénéficiaires » sont les récipiendaires passifs de l'aide, des ressources matérielles ou des services sans participer de quelque façon que ce soit et sans exercer de contrôle sur la continuité de cette aide, on peut définir trois degrés de participation de la part des acteurs locaux :

- Contribution

Ils agissent de la manière souhaitée par d'autres, par exemple, en contribuant en main d'oeuvre, matériel et/ou en financements de l'investissement et le paiement régulier des abonnements de service qui concourent à l'environnement (eau, collecte ordures).

- Elaboration

Ils sont consultés sur les problèmes et les besoins, (bien que pas nécessairement sur le contexte, l'analyse ou les solutions possibles). Il peut en résulter un véritable choix de leur part ou une liste de vœux, sans qu'il y ait pour autant de véritable appropriation de la part de la collectivité.

- Responsabilisation

Ils acquièrent le pouvoir de s'organiser pour répondre à leurs besoins, proposer des solutions pour résoudre leurs problèmes et être responsables des actions de développement en s'impliquant dans le contrôle du projet.

3.2. L'eau comme enjeu de mobilisation

A travers l'étude des actions, il est permis d'affirmer, que l'eau est une revendication prioritaire car elle est liée aux besoins vitaux. On ne peut vivre sans eau, alors que l'on peut (plus ou moins) vivre sans système d'assainissement. Dès lors, il est important de pointer la forte motivation des populations, leur volonté d'adhérer à une action concernant l'adduction d'eau.

Atouts opérationnels

A la différence d'autres services urbains plus optionnels ou non rentables, et donc plus difficiles à mettre en place par le communautaire, l'AEP¹⁰ est une clef d'accès essentielle au développement communautaire qui offre de nombreux atouts :

- génère 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,
- induit des besoins continus,
- garantit une rentabilité minimale des équipements et une durabilité minimale.

Performances des projets

Ces projets présentent des résultats qu'il est souvent beaucoup plus difficile d'atteindre dans d'autres domaines. Parmi eux on peut citer un certain nombre d'indicateurs à notre portée à travers les études de cas et sur lesquels nous reviendrons par la suite. Ils qui nous permettent de juger du degré de motivation et de mobilisation autour de l'eau:

- 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 ;
- Une démultiplication des demandes rapides dans les quartiers une fois les installations réalisées et d'autant que celles-ci interviennent rapidement ;
- Une relativement bonne acceptation de la non gratuité de l'eau ;
- Une montée en charge quelquefois rapide des programmes et réalisations.

¹⁰ Adduction en Eau Potable.

3.3. De la mobilisation à la responsabilisation

Les acteurs clefs

La "mobilisation" n'est ni automatique ni spontanée, elle repose sur des acteurs clés dont le rôle a été résumé dans le tableau suivant¹¹ :

Acteurs clefs	Rôles clefs	Difficultés et limites
Femmes	- rôle clef dans le voisinage - transmission de l'information explication et persuasion pour la participation	- barrières sociales, religieuses - faible scolarisation - peu de temps disponible - sous représentée dans les comités
OCB¹² et groupes	- pédagogie, explication, information, écoute et prise en compte des demandes	- peu de moyens matériels - pas de lieux de communication adaptés - ne connaissent pas toujours bien la population - peuvent filtrer ou détourner les demandes
Leaders traditionnels et notables, élites	- légitimation et caution des projets - soutien moral et appui aux OCB - articulation voisinage et quartier - garantie de l'intérêt général des actions - veillent à la prise en compte de toutes les demandes et celles des plus pauvres	
ONG et appui	- garantie de l'équilibre social de la représentation dans les comités - formulation et explication des objectifs - appui continu aux OCB et groupements	- ne connaissent pas toujours bien les demandes par catégorie de population - difficultés (avec les OCB) d'accéder aux demandes les plus éloignées

Les étapes principales

La réalisation d'un projet est une succession d'étapes au cours desquelles des analyses sont faites, des décisions sont prises et des activités menées. S'il est bien piloté, ce parcours conduit à l'organisation du groupe et conditionne son pouvoir de produire des changements dans la gestion de son cadre de vie.

¹¹ extrait du rapport de S Bulle : volume II

¹² Organisation Communautaire de Base.

Initiation

Il est essentiel que l'action engagée réponde bien aux intérêts des acteurs locaux. Le critère discriminant n'est pas l'origine de l'initiative¹³ mais la qualité du groupe porteur. Dans de nombreux cas, la population n'est pas l'initiatrice des changements, même lorsqu'une idée émerge du milieu, elle provient souvent d'un leader de la communauté ou d'un groupe très restreint. Toute la question est de savoir comment les autres membres du groupe et la communauté toute entière¹⁴ sont associés progressivement et selon quels cheminement ils s'approprient l'idée. Cela nécessite qu'on laisse au groupe porteur de l'initiative, faire ses preuves. Or cette exigence est quelque fois mise à mal par l'obligation de résultats rapide demandé par le bailleur.

Montage du projet

Cette étape consiste à vérifier l'authenticité des besoins exprimés et les véritables motivations des initiateurs¹⁵. Cela signifie que l'on veille très précisément à n'induire ni susciter en aucun cas la réponse souhaitée. Il importe que les modalités retenues pour la formalisation du projet suscitent une réelle implication, conduisent à la sensibilisation de la population au problème identifié et à l'identification des réels interlocuteurs au sein de la communauté qui pourront être les chevilles ouvrières des groupes de travail qui seront mis en place.

Préparation

Au cours de cette étape, il s'agit de poursuivre la réflexion sur les solutions au problème à résoudre, de choisir la forme d'organisation adéquate et de mobiliser les moyens pour réaliser l'action. Les solutions doivent être adaptées aux capacités et réalités des groupes locaux à partir de l'utilisation de leurs propres expériences. La forme d'organisation retenue doit être directement connectée aux expériences antérieures de la communauté. Il importe donc d'inventorier les organisations endogènes afin de bâtir sur l'existant¹⁶. La gestion, le suivi des actions d'une part et la participation au processus décisionnel d'autre part sont des étapes nécessaires dans l'exécution des projets. A ces différents stades, la prise en compte des points de vue des populations dans les décisions finales nécessite la présence de représentants de la population dont la désignation doit être faite en veillant à la transparence des modalités de choix. La mobilisation des moyens constitue une phase essentielle de la préparation. La contribution de la population qu'il s'agisse de moyens physiques, matériels ou financiers lui permettra de se sentir davantage responsable, voire propriétaire du projet. C'est la raison pour la quelle cette contribution doit être suffisamment importante pour représenter un effort conséquent et dépasser le niveau symbolique. C'est à cette étape que le groupe doit faire appel à des compétences permettant de solutionner des aspects qu'il ne maîtrise pas (techniques notamment) tout en gardant le contrôle du processus par son implication dans les procédures (appel d'offre, dépouillement, adjudication, etc..).

¹³ cf partie 5.5. Positionnement, mettant en valeur la diversité des « entrées » opérationnelles.

¹⁴ or communautaire ne veut pas dire qu'il y ait égalité dans l'accès à l'information et à la responsabilisation (cf partie 4.1 : représentativité).

¹⁵ de ce point de vue les projets par « l'offre », même lorsqu'il s'agit d'un besoin vital comme l'eau, peuvent introduire un biais.

¹⁶ cf partie 5.5. dispositif, insistant sur l'importance que les Ong d'appui accordent à la constitution d'un réseau local dense, mobilisant les ressources endogènes pour la réalisation des opération.

Exécution

L'étape d'exécution consiste à concrétiser le plan établi pour réaliser l'action. A ce stade, si les étapes précédentes ont été correctement remplies, la population est suffisamment armée pour suivre et contrôler la bonne exécution du projet. Les difficultés qui peuvent apparaître à ce moment sont souvent révélatrices de problèmes non résolues dans la préparation du projet.

Evaluation

A ce stade, il s'agit de vérifier si le projet a contribué à résoudre le problème posé. C'est également une étape dont l'importance pédagogique est essentielle puisqu'elle pourra aider la communauté à prendre du recul par rapport au chemin parcouru afin d'en tirer les leçons, mesurer les faux pas et surtout mettre l'accent sur les modifications à apporter en cas de renouvellement de l'expérience¹⁷. Si cette étape est bien vécue, cela constitue une expérience fondatrice pour la communauté lui permettant d'envisager la réalisation de projets plus importants avec de plus en plus de réalisme et donc d'efficacité. C'est la raison pour laquelle les populations doivent être les acteurs principaux de ces discussions mais ils ne peuvent les mener à bien sans la présence d'une tierce personne facilitant l'expression et la formulation des réflexions. Tel est le rôle que doit remplir l'organisme intermédiaire tout en tirant des enseignements utiles pour lui.

Problèmes liés à la mobilisation

Dans la réalité des projets, on observe que la cohérence théorique de ces étapes est mise à mal par de nombreuses difficultés ou obstacles de parcours parmi lesquels on peut citer :

- l'absence des lieux d'information dans le voisinage,
- le choix de moyens d'information inadaptés tels que pourraient l'être le porte à porte, ou l'affichage et qui écartent en priorité les citoyens les plus éloignés des circuits d'information,
- l'insuffisance de la médiation par les organisations de base qui ne permet pas de mobiliser toutes les potentialités communautaires,
- le niveau économique des ménages,
- le manque de 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 qui sont des facteurs de tension.

¹⁷ cf partie 5.3. Renforcement des acteurs.

4. DIVERSITE DES SITUATIONS

4.1. Le comité d'usagers, base d'appropriation communautaire

La mise en place des comités d'usagers est la traduction formelle de l'initiative populaire pour l'accès à l'eau et marque le passage de l'individuel au collectif dans la prise en charge d'un service. C'est la raison pour laquelle nous avons centré notre étude sur ce groupe pivot de la mobilisation. Cependant, pour éviter toute confusion, il est nécessaire de préciser en préalable le contenu que nous donnons aux diverses autres appellations désignant également des groupes, c'est à dire d'une part les OCB, d'autre part les Ong et ASI.

OCB (Organisation communautaires de Base) est un terme générique désignant la multiplicité des organisations d'habitants qui se constituent soit sur une base traditionnelle ou d'état de vie (ressortissant de ..., groupe des jeunes de ..., groupe de femmes....) ; soit, le plus souvent, en réponse à des difficultés quotidiennes bien identifiées (groupes d'envahisseurs de terrain, associations pour la collecte des ordures ménagères ou revendication de services auprès de la municipalité...). C'est le cas des « comités d'usagers », lié à l'approvisionnement en eau dont nous parlons ici. Ces organisations sont représentatives des habitants d'un point de vue territorial local¹⁸ et/ou communautaire. Elles forment un ensemble complexe et mouvant, susceptible de promouvoir des alliances leur permettant, à travers une organisation/fédération, d'accéder à une autre échelle territoriale¹⁹. Cependant, la promotion d'organisations large et le rapprochement de groupes en ensembles de plus en plus complexes sont souvent dus à un élément extérieur (acteur(s), organisme, idéologie, injonction institutionnelle²⁰ ...).

Dans les projets de développement, c'est généralement un acteur professionnel qui donne un sens et une perspective à cette énergie pour lui permettre de déboucher sur une structuration dont la dynamique des habitants reste bien sûr le fondement. On voit donc là apparaître un deuxième type d'organisation, ce sont les Ong. Leur positionnement très différent même s'ils peuvent parfois être issus de la société locale elle-même. Elles ont au minimum avec elle une relation « d'extériorité ». Ces deux pôles doivent entretenir entre eux des liens étroits pour collaborer, communiquer, la confiance étant le sous-bassement de leurs relations. On peut parler dans certains cas de *continuum*, il est important de les distinguer clairement.

Les ASI (Associations de Solidarité Internationale) quant à elles sont des Ong d'un certain type. Par commodité nous employons ce terme pour désigner celles d'entre

¹⁸ Parfois relié, en un réseau, à un (ou plusieurs) autre(s) territoire(s) locaux lorsqu'il s'agit d'une association de ressortissants par exemple.

¹⁹ Des groupes de quartier peuvent se fédérer au niveau communal

²⁰ Organisation des kébélés (comité de quartiers) en woreda (assemblée communale) en Ethiopie par exemple.

elles qui se situent au nord et dont « l'extériorité » est alors encore plus claire. Elle entretiennent des liens étroits, de collaboration et souvent idéologiques, avec les Ong du sud. Cela peut se concrétiser dans les liens de « partenariat » qui deviennent alors l'un des éléments constitutifs du dispositif de projet²¹, comme cela peut être le cas parmi ceux que nous avons étudiés.

Légitimité

Le comité d'usagers se constitue autour de l'approvisionnement en eau. Cette nécessité constitue également une opportunité de transaction sociale souvent mise à profit par chaque acteur au service d'intérêts propres qui constituent autant de clefs de lecture. Les dispositifs communautaires mis en place pour la gestion de l'eau sont évidemment le reflet des forces sociales locales. Elles valorisent des filières d'acteurs, combinent des alliances, des stratégies dans la construction de la responsabilité collective.

La taille et le degré d'ouverture des comités sont divers, leurs jeux d'acteurs plus ou moins ouverts selon les cas. Mais quelle qu'en soit la forme, les procédures ou le discours, la représentation de l'habitant ou de l'utilisateur fonde son existence même. De ce point de vue, chacun des groupes d'acteurs qui le compose lui confère une légitimité spécifique :

Les chefs traditionnels

La plupart des 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). Ces personnalités peuvent conférer une légitimité au comité en occupant une place prédominante ou spécifique dans les instances.

Des organisations de base

La représentation des OCB dans le comité peut se faire à des niveaux variables²² ou selon qu'existe peu ou beaucoup de structures de faible ou de forte audience :

- sur le mode proportionnel : deux ou plusieurs représentants de chaque associations (élus par la base ou volontaires),
- sur le mode direct : par élection d'habitants se présentant alors à titre individuel,
- au contraire, ce sont seulement celles qui ont initié un mouvement, ont porté l'action, qui forment les comités.

Les groupes de base, quel qu'en soient leurs profils ou leurs thématiques (jeunes, femmes, sécurité...), reposent sur des choix individuels²³, mais ne sont pas imperméables aux logiques de pouvoir ou d'accès aux circuits économiques et politiques. Ceux-ci influent directement sur les comités d'usagers.

²¹ cf partie 5.5. Modalités d'intervention.

²² Lorsqu'il existe des comités de coordination ou des comités locaux (de santé par exemple), ils peuvent également être représentés

²³ les principes d'adhésion obéissent souvent à des cooptations sociales. On choisit d'adhérer à un mouvement par affinité parentale, ethnique ou selon un statut social.

Des représentants institutionnels

Les niveaux institutionnels locaux sont en général représentés au niveaux territoriaux les plus bas, c'est à dire par les chefs de blocs et/ou de quartier. Dans certains cas, des membres de la municipalité peuvent y être présents (chef de poste de santé, et l'ingénieur voyer municipal) même s'ils ne sont pas membres de droit dès lors qu'il s'agit de dispositifs communautaires. Ils amènent cependant une caution technique aux actions et en même temps une légitimité institutionnelle.

Dans tous les cas, il faut lire les dispositifs communautaires comme des systèmes plus ou moins évolutifs qui sont amenés à se renouveler et à se (re)composer selon le jeu de la représentation/légitimation.

Représentativité

Du point de vue de la représentativité, force est de constater que dans les instances de gestion étudiées, les hommes restent majoritaires aux postes clefs des comités et les au contraire, peu représentées.

IL ne faut pas assimiler trop vite organisation communautaire et égalité, devant l'information, notamment qui pénalise les populations les moins favorisées :

- 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 aussi le cas des vieux ou malades, analphabètes mais aussi des femmes et jeunes filles alors que paradoxalement ce sont elles qui sont les plus demandeuses d'eau potable et d'amélioration urbaine.

A l'opposé, une autre catégorie d'individus, au contraire, est souvent fortement représentés dans les instances de décision, alors qu'elle n'est pas pour autant « représentative » de la population dans son ensemble. Il s'agit de personnalités disposant de connaissances techniques ou comptables qui occupent une place particulière à cause de la spécificité et de la complexité des tâches à effectuer et qui ne peuvent être relayée pour des raisons de disponibilité, de niveau scolaire et surtout de compétences par d'autres membres. Cependant, l'engagement individuel de ces *leaders* (issus ou non d'un groupement) peut être tout autant lié à l'aspiration d'une amélioration des condition de vie, en l'occurrence la fourniture d'eau potable, qu'à un souhait de reconnaissance individuelle. Cela peut être une occasion de valoriser des compétences professionnelles (lorsque l'on est sans emploi) ou de convertir des ressources personnelles en ressources relationnelles, qui en retour permettent d'asseoir un prestige (le titre de Président) ou d'utiliser des opportunités (la relation avec les administrations, la communauté internationale..). Dans certains cas le *leadership* sert de tremplin politique.

4.2. Le mode de fonctionnement des installations

Statut juridique des ouvrages

Le statut juridique des installations est en règle générale peu clarifié car ne se suffisant pas d'une dichotomie simpliste entre publique et privé²⁴, particulièrement inappropriée dans le cas d'une gestion communautaire. A cette logique formelle fondée sur la propriété du sol, s'oppose la logique des usagers fondée sur l'usage et surtout la mise en valeur « *si on a financé les bornes, c'est qu'elles nous appartiennent* ». La dénomination juridique d'un comité, doté de la personnalité morale (association, groupement, voire forme commerciale) n'entraîne pas une propriété de plein droit. Cela engendre une situation de vide juridique et provoque dans bien des cas des confusions, de statut et d'exploitation pour savoir à qui appartient l'ouvrage et qui doit l'amortir. Cela peut aller jusqu'à mettre en péril l'investissement lui-même de deux manières. Une borne fontaine installée par une communauté d'usagers non dotée de la personnalité juridique risque de « tomber », dans le domaine public à terme, ou bien d'être « reprise » par un propriétaire privé et cela d'autant plus qu'elle est lucrative.

Cette confrontation de points de vues n'est ni correctement posée, ni même débattue. Il s'agit pourtant d'une question préalable. Sa mise en discussion au niveau d'une concertation locale entre les comités d'usagers et les pouvoirs publics (commune concessionnaire) devra se faire au gré de processus patients et complexes pour aboutir à la formulation de règles partenariales de gestion et ne pas hypothéquer l'exploitation communautaire de l'AEP à court et moyen terme.

Modes d'exploitation

L'exploitation de type exclusivement privative, réalisée par un fontainier privé ou un GIE (coordination de micro-entrepreneurs) n'entre pas dans le cadre de cette recherche concernant la gestion communautaire. Dans le cadre des opérations étudiées, l'eau peut être gérée de diverses façons :

Par délégation à un fontainier

La gestion du service est effectuée par un fontainier privé à qui est délégué par un comité la gestion d'une borne fontaine. Il fait son affaire de la distribution d'eau, moyennant un salaire. La gestion se fait avec un droit de regard de la communauté.

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).

En régie directe par le comité

La gestion se fait directement par le comité d'usagers. Ce double statut permet de pouvoir régler rapidement les problèmes quotidiens voire d'optimiser dans certains

²⁴ nous renvoyons aux recherches récentes (Barraquè, Weber) et peu nombreuses qui se sont attelées à l'approfondissement des questions de biens communs et des divers modes d'appropriation dépassant la seule propriété du sol (cf rapport final Bamenda).

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

Gestion

La gestion des bornes fontaines ne nécessite pas d'ingénierie complexe (surtout quand cela ne concerne qu'une ou deux bornes) et peu de dépenses d'entretien. Le système de paiement au coup par coup²⁵ (à la bassine, à la bockit, au sceau...) et la comptabilité sont donc assez simples et ne nécessitent pas de compétences élevées. du moins lorsqu'il s'agit de gérer une ou deux bornes fontaines.

D'une façon générale, le fontainier tient un cahier de recettes et de relevé du compteur, que lui fournit l'Ong ou le comité. Mais ces documents sont diversement respectés selon les cas. Cela peut aller d'une absence totale de tenue comptable ou de séparation financière entre recettes et dépenses (et cela même avec un parc de BF important à gérer). A l'inverse, certains fontainiers ou comités font preuve d'une grande rigueur (le rôle de l'Ong d'appui est ici prépondérant).

Cette disparité se révèle généralement tôt ou tard, au niveau de la régularité du paiement des deux grands postes de charges fixes aux quelles doivent consentir les gestionnaires de BF. C'est à dire le paiement des factures d'eau et la rémunération des fontainiers.

Rémunération du fontainier

Les règles de rémunération font apparaître des pratiques très modulables, selon qu'elles ont été décidées collectivement ou réadaptées suivant le niveau d'exploitation :

- Rémunération fixe assortie d'une rémunération au pourcentage des bénéfices (qui peut être de l'ordre de 30% des bénéfices réalisés). Les modes de rémunération sont ainsi calés sur des objectifs de recettes et non de dépenses ;

- Des variantes existent 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 ;

- Rémunération au bénéfice (qui peut aller jusqu'à 60% du bénéfice réalisé) sans fixe, et donc sans rémunération minimale sinon symbolique ;

- Rémunération des fontainiers au fixe, la base étant la même pour tous les fontainiers.

Le fontainier est un personnage respecté, autant en raison de son rôle d'autorité que par la nature de service qu'il rend. L'eau est une ressource noble et essentielle. Le

²⁵ Il existe certains systèmes de crédit qui constituent des facilités offertes par le fontainier pour fidéliser les clients.

fontainier est bien souvent le pivot social des dispositifs dans la mesure où il est en relation quotidienne avec les usagers et instaure un contrôle social de proximité lorsqu'il est habitué à régler des conflits d'usage aux points d'eau. Pourtant son niveau de rémunération reste faible, même lorsqu'il est payé au pourcentage d'eau vendue. Cela peut même peser en négatif à certaines périodes de l'année (saison des pluies où les gens ont l'habitude de récupérer l'eau). Cela est d'autant plus vrai qu'il accomplit généralement de nombreuses heures de travail. Dès lors, des arrangements ou contournements sont trouvés :

- la recherche de revenus complémentaires autour de la distribution d'eau (petits commerces, restauration),
- l'accès à des formations (alphabétisation) est également un mode de compensation : dans certains quartiers, les fontainiers bénéficient de cours payés par les comités,
- cela peut aller dans certains cas limites jusqu'à l'accaparement personnel d'une partie des recettes d'autant plus facilement que le montant réel est assez difficile à estimer et que le suivi est lâche.

Dédommagement du comité

Généralement les membres des comités de gestion sont bénévoles, mais il existe des formes de compensations matérielles : formation, dédommagement sur des lignes de frais généraux, intéressement indirect aux bénéfices tirés de la vente d'eau, qui constituent autant de façons informelles de dédommager les membres des comités sur les épaules des quels repose l'accomplissement d'un certain nombre de tâches.

5. ANALYSE ET CONSTATS

Après avoir décrit la variété des systèmes communautaires, la question que nous nous posons est celle de savoir si cette nouvelle modalité d'intervention est susceptible d'améliorer la qualité des projets et surtout de les faire entrer dans un « cercle vertueux » aux effets induits positifs. Nous avons notamment cherché à savoir si ces projets étaient performants sur le plan économique, tant au niveau de l'investissement que du fonctionnement. Nous nous sommes également demandé en quoi ces démarches étaient porteuses de changement au niveau des comportements individuels et collectifs et leur capacité à servir de levier dans des processus de concertation locale.

Tous les projets étudiés s'adosent à la présence d'Ong ou ASI. Une façon de conclure cet ensemble de questions, sera d'examiner en quoi ces changements de perspectives sont à mettre en relation avec l'intervention de ces intermédiaires et par quels mécanismes précis.

5.1. Des investissements performants ?

Le mode de financement des ouvrages, impliquant fortement la population, a des répercussions sur les choix techniques finaux. Les habitants cherchent en effet à minimiser leur cotisation tout en maintenant la qualité des ouvrages. On aboutit donc en général à des produits bien adaptés et très économiques²⁶. Leurs coûts moyens sont très largement en-deça de ceux qui sont habituellement pratiqués pour les projets du même type.

Mode de réalisation

Les ouvrages d'AEP sont en général peu complexes et permettent, outre la récupération de matériaux, de trouver des solutions, inventives et à la portée des habitants, dans leur mise en oeuvre pour abaisser les coûts d'investissement.

« Investissement humain » de la population

La participation par l'apport de main d'oeuvre de la population peut exister. Elle peut même faire partie d'une stratégie dans la mise en marche des dynamiques communautaires. Cependant, on remarque qu'elle ne peut s'exercer qu'à la marge, pour de très petits travaux, les citoyens étant très peu disponibles car même s'ils n'ont pas de travail fixe, ce qui est le cas général, leur activité « informelle » mobilise l'essentiel de leur temps.

²⁶ si la programmation et les choix techniques sont bien entre les mains des habitants. Cela suppose qu'une phase d'explication ait été entreprise et que le « complexe » des habitants vis à vis du savoir technique ait été dépassé.

Exécution par les tâcherons du quartier

Des modalités d'exécution des chantier peuvent volontairement privilégier le recours aux artisans ou tâcherons et à la main d'oeuvre du quartier. Cette modalité de travail est intéressante à plus d'un titre. D'une part elle procure du travail à un groupe plus ou moins important même si l'on constate leur faible impact économique²⁷, ces emplois ont un effet induit en terme de crédibilisation du projet et de mobilisation sociale. En outre, cela a tendance à accentuer la diminution du coût d'investissement par le recours à des techniques plus simples, sans doute plus lentes à exécuter mais moins onéreuses également. Mais cette modalité de réalisation des ouvrages est beaucoup plus lourde et coûteuse en animation ou coordination. Elle demande une démarche très rigoureuses en matière de conduite de chantier.

Collaboration avec les institutions locales

Les aménagements trouvés avec les concessionnaires amènent une réduction substantielle des investissements²⁸. De même au stade de l'investissement d'ouvrages, des efforts, voire des initiatives peuvent être prises par les pouvoirs publics : prêt de matériel (camions), affectation d'une ligne budgétaire pour les actons communautaires.

Financements extérieurs

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. Globalement l'cet apport couvre au minimum 60 à 70% des financements ; quand sont en jeu des obligations de co-financements. La co-intervention de plusieurs Ong ou la superposition de plusieurs programmes entraînent des diversifications de financements externes sur les mêmes sites.

Contribution des habitants

Les participations financières des usagers, quand elles s'inscrivent dans un dispositif contractuel est environ de 25 à 30% des investissements. L'AEP enregistre partout un bon niveau de cotisations populaires (même lorsque des règles de co-financement ne sont pas fixées) et un bon niveau de recouvrement (délais). L'eau est perçue comme un enjeu prioritaire collectif et individuel.

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. Cela est d'autant plus vrai quand les cotisations sont enregistrées dans un cahier et identifiés par le quartier. Les locataires sont plus réticents à cotiser que les propriétaires, car moins désireux de se fixer dans le quartier.

²⁷ Les indicateurs pouvant être employés sont la création d'emplois directs et indirects. Mais des mesures précises sont très difficiles à faire.

²⁸ cf partie 6. Recommandations. Concessionnaires

Stratégies de collecte

On enregistre un grand nombre de modalités de collecte (par porte à porte, tournées par les leaders des comités, auprès des tontines...). On note également que des facilités de paiement sont recherchées (possibilité donnée aux ménages de cotiser en plusieurs fois par tranches, délais de paiement ...).

Les dispositifs pour la collecte des contributions sont le plus souvent à géométrie variable. 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 et il est difficile de mettre à jour des règles fixes ou des *ratio* plancher par ménage. Dans certains cas, on observe une prise en compte dans le calcul de cotisations, du niveau de revenus. Nous voyons là une forme de péréquation sociale qui mériterait une étude plus approfondie.

Certains facteurs favorisent le processus de collecte, notamment 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 aux cotisants. Par ailleurs, le démarrage rapide des chantiers a un fort impact sur les cotisations en crédibilisant le projet.

Cette collecte peut aussi être facilitée par la mise en place d'outils d'épargne et de crédit (caisses de solidarités mutuelles). Ceux-ci permettent aux habitants de consentir un effort important dans un laps de temps relativement court. Ces outils financiers dénotent en outre l'importance du capital social et économique constitué à partir de la mobilisation de l'épargne individuelle via les tontines, caisses de prêts, tout en permettant d'activer des réseaux familiaux, sociaux, urbains, économiques qui participent à un tissage des acteurs de quartier.

Difficultés

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,
- 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.

5.2. Une gestion durable ?

Amortissement

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 rentabiliser la gestion, le bénéfice leur revenant directement et individuellement. 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. Ils ont des difficultés à prévoir l'amortissement pour le renouvellement et la 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 mais ceux-ci n'arrivent pas à les provisionner.

Ceci est d'autant plus vrai dans les comités de taille importante (regroupant plusieurs bornes fontaines). Les comptes et la transparence de la gestion y sont moins maîtrisables et la distribution d'eau plus difficile à optimiser²⁹. De plus des dépenses (frais généraux, déplacements, rémunération) injustifiées peuvent apparaître plus facilement.

Facteurs de rentabilité

Il est difficile d'évaluer durablement la rentabilité et 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. De plus, le degré de dépendance au distributeur concessionnaire et la rentabilité des bornes est particulièrement tributaire du réseau de distribution public lorsqu'il est inadapté et mal entretenu (distribution de faible débit, irrégulière).

Peu de comité arrivent à dégager des bénéfices substantiels. Ce qui doit être mesuré est la capacité des comité à s'autonomiser financièrement par le jeu de ces recettes, même lorsqu'elles sont faibles. Certains comités montrent qu'ils savent mettre en place des stratégies internes pour optimiser la rentabilité :

La fidélisation de l'usager.

C'est l'élément clef de rentabilité. Elle renvoie au rôle pivot du fontainier : discipline maintenue aux bornes, image auprès de l'usager, entretien des abords, respect des heures d'ouverture, petits cadeaux ponctuels faits, crédits et 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). Les usagers font part de la baisse de maladies, notamment infantiles. Ceci ne peut bien évidemment reposer sur une

²⁹ on voit là que la notion d'économie d'échelle ne s'applique pas ou mal dans une logique communautaire

réalité objective dans la mesure où l'amélioration sanitaire dépend d'un faisceaux de facteurs. Cela est cependant un indicateur du degré de satisfaction des usagers.

La maîtrise et régulation de la concurrence

La rentabilité est évidemment dépendante de l'offre concurrentielle qui peut être (plus ou moins maîtrisable). Lorsqu'il s'agit de points d'eau traditionnels, elle peut être limitée par des campagnes de sensibilisation sur le plan sanitaire. Lorsqu'il s'agit de concurrence avec les revendeurs d'eau, elle est beaucoup plus difficilement maîtrisable dans la mesure où ils disposent d'avantages comparatifs importants pour des populations défavorisées (formules de paiement variables au jour ou à la semaine, livraison de l'eau à domicile et services complémentaires assurés...). Dans les contextes où l'offre de distribution est importante, une complémentarité peut être recherchée avec ces revendeurs en les associant à l'amont dans la gestion des comités de façon à pouvoir exercer ainsi un contrôle de la revente, voire diffuser des informations dans les quartiers par leurs intermédiaire.

5.3. Une gestion démocratique ?

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 de lessives) ; qu'elles sont éclairées et implantées dans des espaces bien appropriés (place, marché, entrée de quartier..), et ouvertes en continu, (tard le soir). Dès lors, il est important de se demander quels peuvent être les effets induits par la distribution de l'eau et quels changements de comportements individuels et collectifs peuvent être attendus en terme d'apprentissage de la citoyenneté notamment et d'autre part en terme urbain à l'échelle des quartiers ou plus généralement du développement local.

Contrôle

Les modes de contrôle et de participation à un service communautaire permettent de pointer les différences de pratique liées à la notion de droit d'usage et la notion d'intérêt commun : 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.

Qualité du service

Disposer d'un service satisfaisant (rapport qualité/prix) est un objectif essentiel pour l'habitant. Il intervient rapidement en cas de coupure auprès du concessionnaire, du comité, de l'Ong en signalant les problèmes quand les réseaux sont défectueux, effectue des rondes nocturnes pour éviter le piquage sur les réseaux, s'organise pour nettoyer, aménager les abords des bornes. 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. Il est également soucieux du maintien et de l'harmonisation des tarifs entre les différentes bornes. Dans le cas où des "contournements" sont pris par le fontainier pour augmenter le prix à l'insu du comité de gestion, il intervient rapidement.

Gestion

Le fait que "l'eau coule" est bien souvent le gage de bon fonctionnement de la gestion. 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 ? l'utilisateur n'est pas toujours intéressé ou préoccupé par le contrôle des comptes. C'est donc au comité qu'incombe cette tâche et il importe qu'il dispose de moyens pour l'exercer. Lorsque ce n'est pas le cas (organisation complexe, à grande échelle ou relation directe entre fontainiers et municipalité et sans information auprès de la population ou même des chefs de quartiers le système peut déraiser rapidement).

Contrôle sanitaire

L'utilisateur est le plus souvent le premier vecteur de communication pour valoriser, promouvoir des messages sanitaires. Quant aux comités, ils ont souvent un rôle clé dans l'apprentissage des comportements sanitaires.

Régulation

Des conflits internes peuvent venir perturber le fonctionnement des comités, des débats peuvent avoir du mal à déboucher sur des compromis acceptables, des groupes ou des personnes peuvent être marginalisés. Ces dysfonctionnements peuvent être dépassés par la présence d'acteurs externes comme peuvent l'être les Ong. Elles sont souvent appelées à jouer un rôle de régulateur, ou des mécanismes internes de régulation :

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 clés, tient souvent compte des pouvoirs et des légitimités en place (Les sages et les chefs traditionnels, sages). leurs positions formelles ne reflètent pas forcément leur niveau de responsabilité ou d'engagement. En revanche, ils peuvent signifier la place importante qu'ils ont dans l'arbitrage des conflits internes (de pouvoir, personnels. Ils permettent d'équilibrer et de réguler le rapport des forces en donnant leur caution dans les discussions à tel ou tel groupe ou servir de conseils auprès des jeunes.

Une approche plus globale des questions

A partir d'une entrée précise et sectorielle autour de l'eau, les projets entraînent souvent d'autres demandes de telle sorte qu'on peut considérer cet effet d'entraînement comme un indicateur de réussite et d'enclenchement d'un véritable processus de développement. Cela peut même déboucher sur la formulation d'enjeux de quartier, plus ou moins précis, plus ou moins ambitieux : aménagement, développement, viabilisation, plantations, valorisation de réseaux d'économie populaire.

On remarque que cette articulation de dynamique entre gestion de l'eau et "projet" de quartier dépend en partie de l'existence de moyens, en l'occurrence de bénéfices provenant de la vente de l'eau :

Recettes

Nous avons dit à quel point le volume de ces bénéfices était globalement de faible niveau. Il n'en existe pas moins dans certains cas. Pour autant, il n'existe pas de règles systématiques précises (pas de taux fixé selon la marge dégagée et à réinvestir) pour le reversement de recettes par le comité d'eau au comité de quartier, quand il en existe un. Les recettes peuvent être :

- affectées aux groupements membres des comités d'eau, après répartition du bénéfice. Ceux-ci les réaffectent en fonds de roulement, fonctionnement matériel, ou développement de leurs structures respectives,
- reversées par les comités d'eau au comité de quartier pour l'investissement ou le fonctionnement.

Renforcement des acteurs

Mais l'enclenchement d'un processus dynamique dépend également l'autonomie (gestionnaire, organisationnel, relationnel...) acquise par le comité et l'ouverture apporté par le projet. 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 et 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 et lui offre un espace d'expression pour formuler des souhaits.

On observe donc un mouvement de prise en compte plus globale des problèmes avec une plus claire conscience de la part des acteurs de leurs implications multiples. Même si ce mouvement n'est pas automatique et que de nombreux comités n'articulent pas toujours les différents champs d'action qui concourent à l'environnement (santé, l'hygiène, l'eau, l'assainissement), les projets communautaires d'AEP restent un facteur très clair de facilitation du démarrage d'autres projets communautaires, ou de fédération de projets au niveau d'un quartier.

Une recherche d'intégration urbaine

Dans les quartiers "spontanés", irréguliers, les projets communautaire d'AEP ouvrent la voie à une autre forme de revendication, celle d'un statut urbain et foncier. Cela peut se jouer dans les deux sens :

- c'est la sécurisation foncière obtenue par les habitants qui leur permet ensuite de revendiquer une potabilisation,
- à l'inverse, la demande d'installation en eau est une façon de faire reconnaître le quartier comme territoire économique, productif et de valoriser, voire rationaliser les activités (tisserands, mécaniciens, gargotières...). Ainsi amener l'eau revient à parer au déguerpissement.

Quoiqu'il en soit, eau et foncier sont étroitement liés dans de nombreuses initiatives. L'eau devient une ressource économique et urbaine parmi d'autres. Ce qui est en jeu, au-delà de l'amélioration des conditions de vie, c'est la survie du quartier qui passe par un maintien dans les lieux, une maîtrise foncière, ou reconnaissance légale même si cela peut entraîner des inconvénients pour les populations en place tel que la hausses des valeurs foncières et locatives.

5.4. Un levier de partenariat au niveau local ?

La prise en charge communautaire de l'AEP renouvelle profondément le positionnement et le rôle de chacun des acteurs et a (ou aura) forcément une incidence dans la façon dont vont se jouer leurs relations au niveau local.

La prise en charge de façon autonome et crédible de la gestion d'un service public local par les habitants, d'autant plus si cela peut s'étendre à la quasi totalité des domaines (assainissement, santé, éducation...) est due à l'absence des pouvoirs publics dans les quartiers socialement économiquement et géographiquement éloignés (notamment les quartiers "irréguliers"). Cette mobilisation des habitants peut également se lire comme l'expression d'une contestation pour « rattraper » les manquements des pouvoirs politiques.

Certain cas de projets montés sans contact avec les administrations, ni même le chef de quartier sont assez probants de ce point de vue. Le "court circuitage" des autorités, plus ou moins délibéré, par les groupements et associations, signifie clairement le refus des pratiques politiques existantes et sanctionne l'absence de relations avec les pouvoirs publics.

Tout ceci ne va pas précisément dans le sens d'une concertation locale. Pourtant l'analyse précise des projets fait apparaître les intérêts respectifs de chacun des acteurs les plus directement concernés qui pourraient en être les leviers.

Les collectivités territoriales

Dans le domaine de l'eau, les communes n'ont pas directement en charge la distribution, ni même au niveau de bornes fontaines « communales » qui ont été le plus souvent déléguées à des privés. De plus 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 des investissements et des infrastructures importants et c'est à ce niveau que leur intervention est parfois requis pour entrer dans une planification locale.

Les prérogatives des collectivités territoriales sont effectivement importantes. Elles ont la responsabilité directe de l'aménagement et leur territoire et de la gestion des ressources. Elles ont également des responsabilités dans la gestion des sols. La commune, est donc un acteur institutionnel de premier plan.

Pourtant elles sont rarement forces de propositions, elles ont peu de stratégie sur les quartiers et font preuve de peu d'initiatives pour la mise en place de politiques locales ou de réflexion de planification. Ceci s'explique en partie par leur situation de grande précarité en terme de moyens dans tous les domaines :

- - financiers,
- - en personnel (profils, formation, compétences),
- - étude ou planification (schéma d'assainissement, potabilisation, données démographiques),
- - cadres institutionnels, juridiques, étatiques pour définir ou réguler des politiques urbaines et d'environnement.

Face au dynamisme des habitants qui est une forme de réponse à cette situation elles ont trois type d'attitude :

Attentisme

Dans la plupart des cas, elles se contentent d'être attentistes et d'encourager "symboliquement" à distance, (les acteurs communautaires étant des clientèles politiques). Parfois elles s'approprient la paternité des opérations avec un certain opportunisme quand celles ci sont reconnues. Le plus souvent elles se dédouanent de leurs responsabilités là où le communautaire permet le rattrapage des insuffisances des pouvoirs publics. En fait, elles se montrent encore rarement partenaire actif dans l'appui aux initiatives communautaires. Cela se traduit par un certain nombre de conséquences aux effets plus ou moins graves :

- lorsqu'elles sont sollicitées par les usagers pour des arbitrages avec le concessionnaire, elles ne savent pas régir ces rapports,
- 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 des ordures...),
- elles ne maîtrisent pas toujours les enjeux, les modalités des dispositifs de participation,
 - les demandes ou même les projets des quartier sont rarement mis en cohérence avec les travaux qu'elles entreprennent sur leur territoire,
 - 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 plus efficaces.

Conflit

Dans certains cas, des relations entre commune et comités d'usagers ou Ong, naissent des conflits de légitimité, l'une reprochant aux autres de ne pas l'associer de la mettre "devant le fait accompli", les autres 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

Collaboration

Elles peuvent aussi entrer dans une dynamique de collaboration. On note quelques exemples réussis où l'action des Ong d'appui ou bien « l'interpellation » des comités d'usagers ont permis d'aboutir à des actions communes et de mise en place d'outils de gestion urbaine ou de partenariats contractualisés. Elles en ont tiré en retour un renforcement de leur crédibilité dans leur mission de services public. Il faut dire que ces cas sont relativement rares. Ceci peut recouvrir diverses formes :

- contribution aux projets des habitants, même symbolique par le prêt de matériel ou l'apport de personnel communal,
- ouverture de réflexions sur les projets ou les politiques municipales par le biais des comités de sélection des projets, des forums ou de rencontres,

Concessionnaire

Une faible intérêt pour les quartiers sous-équipés

Les concessionnaires interviennent peu ou pas dans les quartiers spontanés, du fait de l'absence de réseaux primaires. Quand le réseau existe la qualité de la

distribution reste très dépendant des problèmes structurels : réseaux non entretenus, incapacité à faire face aux augmentations de la demande en eau, les services sont souvent peu opérationnels ou peu rapides dans les interventions.

Cause ou conséquence de cette situation, leur structuration est peu adaptée aux exigences de ces quartiers qu'ils connaissent mal en règle générale. Ils disposent rarement de bases de données, d'étude, de schéma de potabilisation à l'échelle communale. Ils connaissent mal également les acteurs communautaires, les Ong, voire les opérateurs concurrents et les systèmes de gestion communautaire. Quant au suivi de la distribution, il demeure très centralisé et standardisé.

Des contre-exemple porteurs

Il existe néanmoins des expériences significatives qui tendent à démontrer que la coopération entre concessionnaires/Ong³⁰/comités est possible, et qu'elle profite aux concessionnaires en premier lieu en permettant :

- il permet des extensions ou des restructurations de réseaux primaires (par le biais de programmes de coopération), et surtout une garantie de leur entretien là où il ne dispose pas de moyens pour le faire,
- son image de coopération avec les comités est valorisée dans les quartiers,
- aux contacts de programme de ce type et par l'intermédiaire des Ong, ils acquièrent des compétences et diversifient leur mode d'intervention,
- le paiement des factures d'eau des comités est régulier. Ils découvrent que ces clients sont fiables,
- En retour cela légitime l'acteur communautaire (le comité) ouvrant plus de droits aux usagers et notamment celui d'un approvisionnement minimal qui n'est pas toujours atteint autrement.

Dans les cas où ils l'ont compris (Haïti, Sénégal), la mise en place de moyens pour alimenter voire installer, étendre ou réhabiliter des réseaux primaires est en passe de se faire avec des effets incontestables. Cette volonté est appuyée sur le plan institutionnel par leurs Ministères de Tutelle. L'atout complémentaire des concessionnaires, par rapport aux communes, est la disposition de moyens financiers, de personnel et de capacités techniques ou d'expertise plus importants. Selon les cas, cette prise de conscience peut se traduire par :

- la création d'une cellule *ad hoc* pour un meilleur suivi des comités intervenant directement au niveau local,
- des arrangements opérationnels avec les Ong qui deviennent des opérateurs de substitution ou de rattrapage et déchargent ainsi le concessionnaire,
- la négociation de tarifs préférentiels de distribution aux bornes (tarif social),
- des dérogations accordées pour le droit d'intervention sur ses réseaux,
- des coûts d'installation négociés à l'échelle d'une opération
- une diminution importante de coût des branchements et ouverture de compteurs.

³⁰ La technicité et la qualité de leurs interventions permet d'exercer une pression sur la négociation.

5.5. Les Ong, acteurs intermédiaires ?

L'initiative populaire, même si elle a atteint un stade avancée de formalisation de dispositifs communautaires n'est évidemment pas autonome des acteurs extérieurs, et en premier lieu des organismes d'appui, c'est à dire les Ong/ASI. Quel positionnement ont-elles, comment exercent-elles leur fonction d'opérateur et finalement quel rôle spécifique occupent-elles dans le jeu des acteurs locaux. Les projets étudiés nous apportent un panorama de situations assez diverses qui permet néanmoins d'apporter des éclairages plus précis sur les choix stratégiques possibles.

Positionnement

Les Ong/ASI jouent un rôle d'interface à trois niveaux.

Au sein de l'espace social local

Tout projet de développement suscite des négociations invisibles et des compromis de fait entre opérateurs de développement et divers groupes locaux. Qu'il le veuille ou non, qu'il en maîtrise les enjeux ou pas, l'intermédiaire se trouve pour ainsi dire à l'épicentre de cette confrontation et de cette lutte d'influences. Tous en sont pleinement conscients et recherchent un approfondissement de leurs connaissances sur le plan social ou anthropologique. Leurs façons de s'inscrire dans ce jeu d'acteurs locaux sont diverses :

- l'Ong intervient peu, notamment au démarrage. Elle se limite à répondre au "demandes" des habitants. Elle influe peu sur les dispositifs et les modes de regroupement déjà mis en place en se contentant de leur apporter un appui (secrétariat, études économiques, prêt de matériel, locaux, appui logistique). En tout état de cause la mobilisation est facilitée par la relation de proximité de l'Ong, notamment quand elle jouit d'une quasi "accréditation" permanente. Cette 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, cela peut aboutir à un filtrage important de la demande de base et à un éloignement des objectifs initiaux que sont l'aménagement.

- 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 » ou de situations où n'existe pas ou peu d'organisations de base, sur lesquelles l'ONG ou le programme puisse s'appuyer et qui demandent une impulsion forte.

- une activité assez volontariste, mais qui se centre sur la construction d'un cadre suffisamment ouvert pour permettre de répondre aux demandes. La mobilisation des acteurs locaux s'inscrit dans ce cadre organisé ou profite des possibilités ouvertes pour déployer leurs stratégies.

- une offre spécifique et sectorielle, à partir de laquelle l'action pourra s'étendre à d'autres domaines d'intervention afin de faciliter le passage d'initiative

ponctuelles à des dynamiques de quartier. Cette entrée par « l'offre » peut aboutir à l'inauthenticité de la demande.

Entre habitants/institution

Les Ong ont également un rôle en passe d'être reconnu. Celui de facilitateur ou de « médiateurs » dans les négociation qui s'instituent entre acteurs locaux lorsque les processus de gestion participative se mettent en place. Pour que la concertation et la négociation s'organisent au niveau local, il est nécessaire qu'il y ait un « troisième homme ». Les organismes intermédiaires peuvent jouer dans certains cas ce rôle de médiateur, ou d'interface. Le plus souvent, la relation entre acteurs n'a pas atteint cette phase et se situe sur le terrain des opérations où leur positionnement est diversement apprécié par les pouvoirs publics :

- elles sont de plus en plus sollicitées pour le faire par les pouvoirs publics, notamment pour la mise en place des systèmes d'AEP,

- elles sont en conflit de légitimité avec les pouvoirs publics locaux qui leur reprochent de les mettre de vant le fait accompli.

Au contact entre Nord et Sud

Les projets de développement sont des points de rencontre entre deux cultures. Celui du milieu local mais aussi celui du monde du développement. C'est en grande partie au niveau des « intermédiaires » que ces deux mondes entrent en contact. La position qu'ils occupent est donc centrale à la fois révélateur des difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre d'opérations de développement notamment au niveau des de la programmation administrative ou technique des projets qui 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.

Fonction d'opérateur

Les Ong/ASI ont également diverses manières de décliner leur fonction d'opérateur et cela à plusieurs niveaux :

Dispositif

Toutes mettent clairement en avant la suprématie du social « au service duquel doit se situer le technique » et non l'inverse. Cependant, il existe plusieurs manière de combiner le technique et le social :

- une séparation franche entre maîtrise (ou appui à la)d'ouvrage d'une part et maîtrise d'oeuvre d'autre part en structures distinctes,

- ou une intégration qui permet une cumulation d'outils et de moyens.

Modalités d'intervention

Concernant les modalités de mises en oeuvre, une différence fondamentale existe entre celles qui choisissent une mise en oeuvre directe (en régie) et celles qui délèguent à d'autres Ong avec le but affiché de contribuer à travers cette contractualisation à un renforcement de leurs compétences.

Par ailleurs, tous les opérateurs s'appuient sur les ressources internes des quartiers, et un déploiement important en réseaux des ressources périphériques.

Principes d'intervention

Les façons de faire, adossées à des principes d'intervention constituent une autre variable. Tous affichent une volonté de rigueur, discipline et transparence mais certains voient la nécessité d'un contrôle rigoureux alors que d'autres s'interdisent de le faire.

En matière d'efficacité et de rapidité, les divergeances sont plus grandes encore entre ceux qui tiennent à des objectifs de réalisation importants sur le plan quantitatifs et ceux qui ne mettent pas l'accent si fortement sur les produits. Cela induit forcément des modalités d'appui plus volontariste et des manières de faire fixées de façon plus précise.

Rôle

Les Ong ont un rôle clef dans l'accompagnement aux projets qui consiste à des degrés divers à l'accomplissement de plusieurs tâches dont le déroulement chronologique a été présenté (cf partie 3. 3. Etapes principales) mais dont on peut rappeler ici quelques éléments saillants :

- le renforcement des compétences des acteurs locaux (cela pouvant inclure leurs partenaires Ong), par l'intermédiaire de la mise en oeuvre des projets, au travers de procédures précises ou au contraire d'un suivi au coup par coup, par des formations spécifiques, des échanges (mise en réseau sud/sud),

- l'autonomisation des acteurs locaux par la mise en place de dispositifs financiers, de cadres juridiques (l'aide à la création de statuts, à composition de comités...) de modalités de régulations, de mise en relations,

- la recherche d'une répliquabilité des actions à travers une réflexion sur les principes opérationnels et les leçons apprises sur le plan méthodologique au cours du projet et qui permettront d'améliorer l'action suivante.

6. RECOMMANDATIONS

A ce stade, les différents éléments issus de l'analyse des projets ont été réinterprétés pour en extraire les enseignements opérationnels. Ceci nous a permis de formuler trois séries de recommandations qui s'adressent également à des acteurs différents, tous concernés par la mise en oeuvre de ce type de projets.

Les opérateurs, organismes intermédiaires

Les dynamiques de mobilisation sociale autour de l'AEP, sont riches de potentialité, mais elles comportent aussi des risques d'enlisement et de dérive. Pour que le parcours qui conduit de l'idée à la mise en service de bornes fontaines par exemple, aboutisse non seulement à une accessibilité minimale à l'eau, mais crée les conditions d'une meilleure participation des habitants et renforce la démocratie locale, cela demande souvent un accompagnement de la part de l'opérateur intermédiaire. Ce travail suppose un savoir-faire et une maîtrise des enjeux dont nous avons pu faire émerger quelques points clés. C'est donc à ces opérateurs que s'adresse un premier jeu de recommandations qui devraient constituer des indications utiles dans l'accomplissement de leur travail.

Les acteurs institutionnels locaux

Les projets de développement ne sont qu'une des formes du changement social et de ce fait, ne peuvent être appréhendés isolément de l'ensemble des acteurs locaux (institutions et concessionnaires notamment) qui en sont parties prenantes. L'étude des projets nous a permis d'analyser la place et le rôle de chacun d'entre eux. Les recommandations qui peuvent être faites à leur endroit, ne concernent pas les politiques. Celles-ci ont bien sûr une importance déterminante dans le cours des projets dont il est ici question, notamment s'agissant de décentralisation. Pourtant, cela déborderait le cadre de cette recherche et demanderait un approfondissement rigoureux pour déboucher sur des orientations précises et cohérentes. Nous nous sommes donc centrés sur les recommandations qui favorisent le dialogue entre acteurs, car nous pensons que c'est à travers une concertation organisée que peut véritablement se renouveler le mode de gestion locale³¹. Aussi, nous avons examiné la façon dont chaque acteur peut ou non favoriser ce changement de perspective à travers son mode d'implication dans les projets d'AEP.

Les bailleurs

La mise en oeuvre de ce type de projets, induit une évolution des manière de faire pour renforcer les dispositifs de gestion de l'eau et les rendre à la fois plus performants mais aussi ferment de responsabilisation au niveau économique, social

³¹ nous renvoyons le lecteur au rapport de l'action pilote menée à Bamenda et qui concerne particulièrement ce sujet.

et urbain. Cela ne sera possible que si les cadres d'intervention le permettent ou même le favorisent. Nous avons donc énoncé quelques recommandations concernant les dispositifs opérationnels.

6.1. Efficience des projets

Information

Veiller à une information large et efficace suppose que les personnes adéquates soient mobilisées pour que chaque type de public soit touché. Cela peut se faire selon plusieurs modalités :

- en confiant aux femmes alphabétisées des missions ou responsabilités de transmission d'information aux analphabètes,
- en confiant aux leaders traditionnels le parrainage de structures ou de sous comités pour garantir la transmission de l'information,
- en développant les responsabilités des groupes de base qui disposent d'un bon ancrage local, par blocs ou intervoisinage,
- en créant des espaces d'information adaptés à l'échelle du voisinage : panneaux d'affichage, réunions par blocs ou plus larges et ouvertes où l'on veille à l'expression de tous.

Organisation des comités

La phase de mise en place des comités d'usagers est déterminante car elle marque le passage à la prise en charge en commun du service. Il importe donc que sa composition et son fonctionnement lui permette d'assumer cette responsabilisation collective.

Composition

- pour éviter que le comité ne soit accaparé par quelques individus isolés ou groupements clefs, il faut veiller à une constitution élargie au niveau de la population, une adhésion des structures de quartier, c'est à dire les associations de base mais aussi les leaders traditionnels et les comités de sages quand ils existent,
- encourager la représentation des femmes ou des plus isolés dans le mode d'élection ou de désignation,
- rechercher sa légitimation par les acteurs institutionnels, notamment au démarrage (invitation des élus aux réunions des comités ...).

Fonctionnement

- éviter que le comité n'ait une trop grande taille, plus elle sera restreinte, plus le fonctionnement en sera facilité, surtout lorsqu'il s'agit de sa première expérience,
- veiller à prendre en compte dans le mode de travail les contraintes domestiques des femmes (heure, lieux de réunion adaptées),
- appuyer les comités dans la définition de leurs statuts et règlements intérieurs en leur fournissant des modèles adoptés dans d'autres comités. Cela peut

passer également par la mise en contact avec d'autres expériences similaires ou par des visites leur permettant l'acquisition d'une connaissance empirique et concrète,

- veiller à ce que les textes statutaires fassent état des droits mais aussi des devoirs qui puissent être vérifiés à intervalles réguliers (phase probatoire au démarrage et durée limitée des mandats notamment),

- adopter une répartition des tâches précise et une affectation des missions aux membres qui soit claire. Cela peut passer par la mise en place de commission *ad hoc* (gestion, hygiène, relations institutionnelles ...),

- encourager l'assemblée des membres à veiller au respect de la transparence dans le fonctionnement.

Contributions locales

L'acceptation de la cotisation est conditionnée par une série de facteurs. Il importe en premier lieu de s'assurer que le projet réponde bien à une demande. De ce point de vue, les projets intersectoriels sur un territoire donné, paraissent plus porteurs surtout si le dispositif laisse une large place à l'expression des priorités des habitants. Cette modalité permet une meilleure authenticité de la demande que des démarches thématiques (sur l'eau uniquement par exemple) qui peuvent s'apparenter à des intervention par « l'offre ».

Compréhension de la démarche de collecte.

- une pédagogie et des explications claires sur les objectifs, l'intérêt du projet, les coûts et charges de fonctionnement ainsi que le rôle qu'aura le comité dans la gestion voire éventuellement dans la réutilisation des bénéfiques,

- aider les habitants à mettre sur pied les règles, les modalités de cotisations : quels sont les collecteurs, les délais, les lieux, les montants, la flexibilité des paiements.

Des modalités adaptés aux conditions de vie des habitants:

- par la mise en en place des systèmes de collecte ciblés : porte à porte, tournées dans les tontines, manifestations de démarrage, éventuellement courriers personnalisés adaptés aux différents groupes de bases présents sur le quartier,

- par la création ou la stimulation d'outils ou de fonds de solidarité (crédits relais) gérés par les comités de quartier.

Etablir la confiance

- s'assurer que les collecteurs ont une bonne image auprès de la population. La responsabilité du suivi ou même de la collecte peut être confiée aux leaders traditionnels.

- formaliser la contribution des habitants par un bordereau de reçu et un affichage qui garantissent la transparence du processus,

- démarrer des actions qui soient lisibles rapidement pour la population et qui dynamise le recouvrement : première tranche de travaux, chantiers signalés par des panneaux indiquant le rôle des structures de quartier avec la répartition des financements faisant apparaître clairement la contribution locale,

- veiller à des délais d'achèvement rapides des opérations afin de crédibiliser les structures de quartier.

Gestion et stratégies de développement

La pérennité du service dépendra en grande partie de la capacité du comité à atteindre un équilibre voire une rentabilité. Cela suppose l'attention à divers aspects complémentaires :

Les compétences

- organiser des modules de formation en comptabilité, gestion directement articulés sur les pratiques des comités et leur apportant non seulement une compétence mais aussi des outils nécessaires (cahiers de comptes ...),
- financer éventuellement des prestations ponctuelles d'intervenants pour les bilans annuels, ou des formations plus pointues sur la vente, la maintenance, le suivi.

Responsabilité du fontainier

Le fontainier a un rôle pivot dans le fonctionnement du système, il importe donc de :

- le motiver pour le fidéliser notamment par des rémunérations différenciées (selon le niveau de distribution, les prévisions de rentabilité, la maintenance et l'hygiène....)
- le faire siéger de droit dans les comités de gestion pour qu'il soit mieux inséré dans la dynamique du quartier,
- lui confier des responsabilités dans la transmissions de l'information.

Optimiser la rentabilité des points d'eau

- acquérir une meilleure connaissance du degré de satisfaction et des besoins des usagers 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,
- en retour établir des relation avec la population, notamment en matière de présentation des comptes : lieux, régularité, explications, ordre du jour, l'associer à des actions, notamment par des campagnes d'hygiène adaptées aux différents publics (hommes, femmes) et l'utilisation de moyens divers (interventions dans des réunions de tontines ou autres qui se tiennent sur le quartier mais aussi démonstrations, théâtre de rue, journaux...),
- quand existe une offre concurrentielle, anticiper le risque de conflits avec les revendeurs ou concurrents en les concertant ou en les associant au système,
- proposer des avantages comparatifs par des prestations ou équipements complémentaires (micro-aménagements, douches, petits commerces, aux tarifs de vente qui fidélisent les usagers...),
- étudier des tarifs adaptés, concurrentiels et des mesures incitatives ;

Plan de croissance

Si ces efforts ont permis d'atteindre une rentabilité, il est important que le comité puisse se réapproprier cette possibilité pour franchir une nouvelle étape dans son développement et celui du quartier. Cela implique

- un mode de suivi rigoureux et une gestion transparente (cf points précédents). La mise en service de tableaux de bord des recettes permettra au comité d'évaluer clairement la rentabilité individuelle des points d'eau,
- inciter les comités à définir une stratégie de croissance par l'aide à la réflexion, voire l'apport d'informations ou des visites d'expériences réussies.

6.2. Concertation locale

La pérennité du service communautaire d'AEP passe non seulement par une efficacité des comités d'usagers mais aussi par la possibilité qu'ils auront d'entrer dans un cadre plus large pour faire partie intégrante du développement local. Il en va de l'intérêt respectif de chacun. En effet, les collectivités locales et les concessionnaires peuvent grandement bénéficier de l'investissement des habitants dans le secteur des services urbains. En retour, ils doivent leur fournir les prestations et appuis nécessaires pour que ceux-ci puissent accomplir leur mission de façon efficace et cohérente par rapport aux enjeux plus larges de la gestion locale. Cela doit se négocier de façon concrète et spécifique pour chaque cas. Mais aussi être formalisé dans un cadre. Ce n'est qu'à cette condition que la prise en charge communautaire du service d'AEP pourra servir de levier au renouvellement de la gestion locale. Il nous faut donc examiner comment les principaux protagonistes peuvent se préparer à cet « emboîtement » de niveaux.

Collectivités locales

Connaissance, rapprochement

Le renforcement de l'articulation des acteurs passe avant tout par leur rapprochement. Cela implique que les communes s'impliquent dans les comités d'usagers et y soient encouragées par les Ong d'appui afin de légitimer les actions entreprises par les habitants tout en améliorant leur connaissance de leurs démarches.

Stratégies

Le deuxième stade à atteindre consistera à arrêter des stratégies de potabilisation en concertation avec les habitants et les distributeurs. Les communes doivent pour cela être en mesure de formuler des priorités et des contraintes qui seront mises en débat avec celles des autres protagonistes de la concertation, pour aboutir à l'identification de projets à court et moyen terme.

Cadre formel

Ces discussions devront se tenir dans un cadre de concertation qui devra se formaliser progressivement³². Les décisions prises devront également s'institutionnaliser et faire l'objet d'une réglementation qui s'applique à l'ensemble du territoire local et soit en cohérence avec les politiques nationales (qu'elles pourront à leur tour influencer).

Co-financement

La co-responsabilité dans la gestion devra s'étendre aux aspects financiers en s'incarnant dans des règles de participation communales aux investissements (par l'intermédiaire de fonds ou tout autres modalités).

Formation

Pour conduire à bon terme l'évolution de ses missions vers une facilitation des processus de gestion partagée, la Commune devra disposer de ressources

³² cf processus proposé pour Bamenda (rapport final de l'action pilote).

humaines adéquates. Elle devra donc être appuyée dans l'acquisition de ces compétences. La formation du personnel devra être ciblée et adaptée pour prendre en compte les nouvelles échelles de gestion (les quartiers) et les besoins issus du développement communautaire.

Concessionnaires

Connaissance

Encore plus gravement que les collectivités locales, les concessionnaires méconnaissent la réalité des quartiers périurbains ou irréguliers. Pour combler ce retard sur le plan quantitatif, des études devront être menées leur permettant à terme de disposer de bases de données. Sur un plan plus qualitatif, il serait utile qu'ils se rapprochent des acteurs et des systèmes de gestion communautaires. Cela peut passer le lancement de projets pilote.

Gestion adaptée

Les concessionnaires peuvent tirer partie de la collaboration avec les comités d'usagers pour augmenter l'efficacité et la rentabilité de leur service. De leur côté, les comités d'eau ont besoin d'asseoir leur légitimité, sur la base de relations partenariales plus directes avec les concessionnaires. Pour que ces intérêts réciproques soient pris en compte, cela suppose certaines adaptations de la gestion des concessionnaires en direction des comités :

- au niveau des contrats, ceux-ci sont souvent gérés de manière standardisée et centralisée. Il faudrait mettre au point une contractualisation spécifique avec les gestionnaires communautaires prenant en compte et formalisant les responsabilités mutuelles (maintenance, ouverture de points, droits d'usage, voire débit de l'eau),
- au niveau financier, une négociation sur des tarifs de distribution préférentiels, devrait être ouverte
- pour le suivi de ces clients particuliers, un personnel spécifique devrait être affecté, voire une cellule *ad hoc* créée.

Qualité du service

La garantie de paiements réguliers au concessionnaire doit pouvoir être payée de retour par un engagement des concessionnaires, sorte de « contrat qualité », ouvrant droit à un approvisionnement minimal et s'engageant à remédier aux dysfonctionnements les plus courants qui handicapent la rentabilisation des points d'eau communautaires (coupures fréquentes ou même qualité de l'eau déficiente, incapacité à faire face aux augmentations de la demande en eau, lenteur dans les interventions ...).

Investissement

Un encouragement à la gestion communautaire doit également passer par un appui au niveau de l'investissement. Cela peut prendre diverses formes :

- dérogation accordée pour le droit d'intervention sur ses réseaux (par exemple autoriser l'apport en main d'oeuvre pour l'installation du réseau et ainsi diminuer les coûts),
- coûts d'installation négociés à l'échelle d'une opération,
- diminution de coût des branchements et d'ouverture de compteurs.

6.3. Environnement opérationnel

Un rôle clé pour renforcer le rôle des usagers

Par le poids qu'ils représentent, les bailleurs peuvent avoir un rôle essentiel dans la promotion de ce mode de gestion en affirmant très nettement leur volonté de privilégier une gestion communautaire ou plus social de l'eau dans les quartiers périphériques ou sous-équipés. Pour intervenir dans les quartiers périurbains, ils peuvent s'appuyer de façon prioritaire sur des opérateurs "sociaux" dans le cadre de certains projets, ce qui n'exclut pas le renforcement des capacités et les moyens opérationnels des opérateurs publics. Ils ont également un rôle important à jouer dans la coordination des outils et des opérateurs, autour de l'AEP.

Accumuler des connaissances

Il serait plus juste de dire (continuer à) accumuler des connaissances car, la mise en oeuvre d'un FAC entièrement dédié à ces questions est une initiative qui va parfaitement dans ce sens. Il ne faudrait pas penser pour autant avoir épuisé le sujet. Sans doute des moyens d'étude devront être déployés dans la période à venir pour prolonger cet investissement et apprécier les potentialités communautaires et les demandes de façon plus fine et différenciée (par groupes sociaux, par groupes d'intérêt).

Des recherches ciblées ou territorialisées pourraient fournir une base de connaissances plus précise pour les concessionnaires, les Ong intermédiaires, les collectivités locales (aide à la constitution de bases de données ou cartographie locales....).

Adapter les montages financiers

La gestion partagée de l'AEP nécessite un renouvellement des ressources humaines et une acquisition de compétences. Celles-ci se feront de la façon la plus efficace si elles font partie intégrante des projets et des démarches. Il importe donc que les diverses possibilités évoquées précédemment (formations ponctuelles, apports d'expertises, campagne de sensibilisation, échanges d'expériences, visites, organisation de manifestations, mises en réseaux, appui à la structuration des groupes, constitution de bases de données....) soient intégrées dans les montages financiers.

Faire évoluer les dispositifs de projet

Durée, souplesse

Le développement de démarches de gestion communautaire et partagée de l'AEP nécessite la prise en compte du facteur temps. Il faut donc envisager des interventions à la fois durables (cycles de 5/6 ans) et larges, c'est à dire à une certaine échelle qui permette une expérimentation en vraie grandeur. En effet cet aspect est très important car l'émulation et l'échange entre expériences ne peuvent jouer que si plusieurs sites sont concernés et si l'opérateur peut avoir une certaine

distance par rapport aux acteurs. Si la « réussite » d'un projet dépend trop étroitement d'une seule réalisation pilote ou d'un petit nombre, il y a fort à parier que ce lien de dépendance aura des effets pervers dans le déroulement du projet.

Suivi évaluation

Les résultats tangibles sous la forme de construction d'ouvrage ne peuvent dans le cas de démarche de gestion partagée constituer les seuls critères d'évaluation, même si cela reste important. L'objectif de ce type de projet sera l'aboutissement d'un lent processus de structuration et de responsabilisation de la communauté promotrice car au stade de son achèvement, rien ne peut distinguer un projet enraciné localement d'un objet parachuté dans un milieu local indifférent qui le laissera se dégrader rapidement. La participation met en jeu un nouveau mode de rapports entre gouvernants et gouvernés basé sur une 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 à partir d'un élargissement du champ d'action des comités d'usagers vers d'autres services urbains larges touchant à l'environnement et d'une qualité de relations entre participants et institutions. Il importe donc de mettre en lumière des critères qualitatifs pour mesurer le processus d'appropriation³³.

Création d'outils de cofinancement décentralisés

Des formules de fonds souples qui permettent l'exercice du choix des acteurs locaux nous paraît être la meilleure solution pour ce type de projet. Cela faciliterait la contribution locale, non seulement celle des habitants comme cela est souvent le cas, mais pourquoi pas celle des collectivités locales. Cela nécessitera sans doute des étapes préalables pour parvenir à formuler dans quelles conditions d'attribution ces fonds pourront être utilisés localement.

³³ D'autres travaux ont proposés des pistes dans ce domaine (cf JVE/Bénin. Collection Etudes & travaux/Gret. 1997).

Annexes

Annexe 1 : Compte rendu de la réunion à la Commission Européenne (DG VIII)	42
Annexe 2 : Note de présentation de la situation de L’AEP à Port Au Prince	48
Annexe 3 : Note synthétique sur le cadre institutionnel et juridique de l’eau au Cameroun	49
Annexe 4 : Fiche de synthèse et d’auto-évaluation de l’action de recherche n° 5.....	52
Annexe 5 : Liste des documents produits au cours de l’action	58

Annexe 1 : **Compte rendu de la réunion à la Commission Européenne (DG VIII)**

le 17/11/97

Présents :

Pour la Commission européenne (CE)

Pierre PELIGRY : chef d'unité Développement rural
André LIEBAERT
Reinhard EBERSBERG
Mr GUILLON
Dr François DECAILLET : Développement social et humain

Pour le GRET

Isabelle de BOISMENU

L'entrée en matière s'est faite par une présentation du programme³⁴ du Ministère de la coopération et d'un focus sur l'action de recherche du GRET³⁵, avant de déboucher sur un certain nombre de questions plus précises posées à la CE en tant que commanditaire de projets dans le domaine de l'eau et de l'assainissement (cf note préparatoire).

La discussion s'est ensuite déroulée de façon informelle en abordant successivement différents sujets qui ont été regroupés par grands thèmes pour la clareté de la retranscription. Les aspects les plus prospectifs faisant l'objet de réflexion opérationnelles au sein la CE figurent en italique.

1. Eau/Santé/Environnement

Mesure de l'impact

L'amélioration de la qualité de l'eau a un impact évident en terme de santé même si cela est impossible à mesurer par des indicateurs chiffrés. Les normes, quant à elles, sont inappropriées, tant sur le plan qualitatif (chaque pays européen ayant les siennes) que sur le plan quantitatif (servant souvent à gonfler les données en termes de besoins mais ne reposant pas sur des réalités). Elles ne peuvent en tous cas servir de référence pour les projets. Ceci ne veut pas dire que la qualité de l'eau ne puisse ni ne doive être contrôlée. Bien au contraire et c'est l'un des aspect sur lequel l'attention est portée dans les projets les plus récents.

³⁴ A partir du document de présentation générale préparé par le PS-Eau et qui a été laissé sur place
³⁵ cf Rapport de recherche intermédiaire

Suivi

Cependant, même si la qualité de l'eau a pu être contrôlée au départ, elle peut ne plus donner satisfaction après quelques années pour des raisons qui tiennent à l'évolution du contexte environnemental ou à la conception technique du projet. Dans ce domaine, le suivi-post-opérationnel est donc un aspect important à prendre en compte.

Sensibilisation

La sensibilisation sanitaire auprès de la population doit faire partie intégrante des projets mais :

- il n'est pas souhaitable de mettre l'accent sur une forte relation de cause à effet entre l'amélioration de la qualité de l'eau et la diminution des maladies hydriques. Cela risque d'entamer la confiance des populations vis à vis de projets dont on ne peut raisonnablement attendre de tels résultats,
- le message à adresser à la population ne peut être simpliste et doit intégrer, au minimum, la question de l'assainissement,
- certaines idées peuvent être suggérées. Une sensibilisation des enfants peut avoir des effets intéressants. Ils sont des vecteurs d'information efficaces vis à vis de leurs parents (Burkina-Faso),
- la sensibilisation auprès de la population ressort de la compétence de nombreux Ministères dont la coordination administrative est lourde. Il peut alors être plus efficace de ne pas formaliser de façon trop rigide cette composante et de la mettre en oeuvre de façon pragmatique sur le terrain.

Globalité de l'approche

Quoiqu'il en soit, l'impact de la sensibilisation est difficile à évaluer. On peut même être septique sur les résultats d'une telle action. Les réflexions s'orientent plus aujourd'hui vers une globalité des approches. La relation entre eau et assainissement doit être mise en lumière. Bien des projets font l'impasse sur cette question. Une réflexion technique, par exemple sur la conception des ouvrages (assurer l'étanchéité de l'aire de puisage pour éviter le retour d'eaux de surface et par voie de conséquence, la pollution de la nappe), est donc un point relevé comme important. Plus généralement, l'amélioration de la santé dépend d'un faisceau d'éléments complémentaires et d'actions souvent simples à mettre en oeuvre (évacuation des eaux stagnantes, assainissement des marchés, taille des haies) qui vont bien au-delà de la potabilité de l'eau.

Mobilisation des acteurs

Cette approche globale des questions, dont dépend l'amélioration de l'environnement et de la santé des habitants, ne peut être menée à bien que si elle émane d'une mobilisation des acteurs au niveau local. Ce cheminement de la réflexion a donné lieu à un renouvellement de l'approche opérationnelle de la CE³⁶ et suscité la formulation de projet (cf projet Conakry dont il est fait référence dans le document précédemment cité) et d'outils dans le domaine de la santé tels que :

- des structures légères comme les CASES (Centre d'Animation Santé Environnement société)
- ou des fonds comme les FAPS (Fonds d'Appui pour la Promotion de la Santé).

Ces outils opérationnels offrent un cadre souple susceptibles de favoriser l'implication des acteurs pour le recueil d'informations pertinentes et actualisées et la mise en oeuvre d'actions diversifiées concourant à l'amélioration de l'environnement et donc de la santé.

³⁶ Intervention Santé en milieu urbain. Propositions de lignes directrices pour l'action. Dr E Jeannée. Mars 1997.

Acteurs intermédiaires

Ce renouvellement de l'approche pose inévitablement la question des acteurs intermédiaires capables de relayer ces idées ou orientations pour les transformer en dynamiques sociales à l'oeuvre. En-effet, celles-ci n'émanent pas spontanément du milieu local et ont besoin de leviers opérationnels ou de médiateurs pour se concrétiser et agir en synergie dans un cadre cohérent. On peut penser aux ONG qui sont nombreuses à agir dans ce secteur (hydraulique villageoise notamment) et représentent un capital de savoir-faire important quoique mal valorisé. Une étude de synthèse va être lancée prochainement par la DG VIII pour tirer partie de cet ensemble d'expériences qui restent encore mal connues. Ces ONG peuvent néanmoins présenter certains défauts :

- une forme de « paternalisme » maintenant parfois les populations sous leur dépendance sans tendre vers leur autonomisation qui conditionne pourtant leur appropriation des projets,
- en menant des actions sans prise en compte des cohérences locales et qui peuvent parfois entrer en contradiction avec les directives nationales,
- une certaine d'opacité dans leurs actions dont on a parfois du mal à connaître avec précisions les performances (absence de données sur les coûts de maintenance notamment).

Les modalités d'appui à ces opérateurs intermédiaires reste à trouver (sous forme de formation, rémunération etc...). La logique d'intervention de la CE, dont certains programmes ne financent que du « soft », ne s'oppose cependant nullement à une intervention dans ce domaine.

2. L'AEP³⁷ à la lisière des secteurs d'intervention traditionnels de la CE

Par sa dimension économique

L'approvisionnement en eau est avant tout un service marchand générateur de revenus. Il doit donc en temps que tel être financé par des prêts remboursables. Ce secteur ne relève donc pas à priori de la CE qui intervient par l'intermédiaire de subvention. C'est notamment le cas des villes capitales ou métropoles. Dans ces zones, l'AEP est assurée par les sociétés nationales dont le niveau de rentabilité doit équilibrer les coûts de fonctionnement mais également le renouvellement de l'investissement. Rien ne s'oppose à la prise en charge de ces systèmes par des opérateurs privés. Ce mouvement de privatisation s'observe dans de nombreux pays. Cependant la logique économique à laquelle ils répondent exclu de leur action les segments non solvables de la population.

A l'inverse, la très faible rentabilité de l'AEP en zones rurales les exclu des logiques marchandes et rend pratiquement obligatoire la prise en charge de l'investissement par des financements extérieurs (Etat et/ou bailleurs étrangers). Les villageois assurant l'équilibre de gestion dans un système d'hydraulique villageoise où les coûts de fonctionnement atteignent un très faible niveau.

Les villes secondaires ou gros bourgs ruraux constituent un cas intermédiaire. La taille de ces agglomérations nécessite des systèmes plus complexes (micro-réseau) qui induisent des coûts de fonctionnement plus importants mais aussi des contraintes techniques pour

³⁷ Approvisionnement en Eau Potable

lesquelles des solutions de maintenance de collaboration avec les sociétés nationales peuvent être trouvées. Ce secteur constitue l'un des domaines où la CE s'investit de plus en plus (cf l'appel d'offre restreint récemment lancé et concernant un ensemble de villes secondaires du Ghana)³⁸. Les modalités précises de cette intervention restent encore largement à définir par l'opérateur³⁹. Cependant, les orientations générales de ce type d'intervention en villes secondaires sont aujourd'hui relativement bien cernées :

- une articulation forte avec la collectivité locale (dans les cas où cela est possible comme au Ghana où elles disposent d'une légitimité institutionnelle et politique et d'une relative autonomie financière)
- une péréquation des charges au niveau local (au niveau de chaque réseau mais pas au-delà)
- une priorité donnée à l'équilibre économique du système au niveau de solvabilité des usagers.

La question de l'investissement notamment n'est pas tranchée de manière précise. Par ailleurs, cela laisse largement ouverte la recherche de solutions techniques et gestionnaires permettant d'atteindre l'équilibre économique des systèmes locaux.

Emergence de nouveaux acteurs

L'intervention dans les villes secondaires pose la question de la gestion et de la maintenance des systèmes qui ne peuvent plus, à cette échelle être assurées de façon quasi-autonome par les habitants. La présence d'acteurs techniques privés s'avère donc indispensable en tant que maître d'oeuvre ou gestionnaires pour le compte des comités d'usagers ou des collectivités locales agissant en tant que maîtres d'ouvrages.

La question des modalités de promotion de ces acteurs privés se pose alors, selon quelles méthodes, avec quels appui, par quels moyens ?

Par sa dimension urbaine

Cette typologie géographique fait apparaître des zones « grises » où la CE n'intervient partiellement pas. C'est notamment le cas des quartiers sous-équipés des grandes villes ou des quartiers péri-urbains. LA CE intervient marginalement dans ce secteur via les sociétés distributrices vers les zones qui peuvent être atteintes par les extension du réseau public. Cette situation ne relève pas d'une absence totale de solvabilité des populations concernées puisqu'il est patent qu'elles sont prêtes à payer pour un tel service (elles achètent l'eau à un coût nettement supérieur au prix de vente du réseau public) mais doit plutôt être attribuée à un manque de savoir-faire en la matière. Cette situation ne sera pas grandement modifiée dans le 8ème FED où les interventions en milieu rural et dans les villes secondaires restent largement majoritaires. Cela se justifie amplement par leur l'importance économique et sociale, notamment en Afrique, même si l'on sait que les migrations vers les grandes villes constituent des tendances lourdes que ne sauraient inverser les projets dans ce secteur.

La question des méthodes adaptées pour intervenir avec efficacité et pertinences dans les quartiers urbains reste posée⁴⁰. Il s'agit notamment de savoir comment agir dans les grandes villes sans retomber dans le sectoriel ?

³⁸ Dossier for restricted invitations to tender for provision of consultancy services relating to the small towns water supply project. February 1997.

³⁹ Le BURGEAP

⁴⁰ Le GRET a conduit dans ce domaine quelques réflexions méthodologiques à travers la capitalisation de sa propre expérience d'opérateur de projets. (cf « Développement participatif urbain au Bénin ». Octobre 1997. Editions du GRET.

3. La coopération décentralisée, toile de fond de l'intervention de la CE

Convaincu que le renouvellement des projets⁴¹ se joue dans l'implication des acteurs locaux (cf point 1), l'approche de « coopération décentralisée » constitue la toile de fond. Ses interventions de la CE dont les objectifs essentiels sont la consolidation de la démocratie au niveau local et le renforcement du pouvoir des acteurs décentralisés (populations et/ou collectivités locales représentatives). Ces orientations se négocient cependant au cas par cas en fonction de la spécificités des contextes nationaux et du dialogue qui s'établit avec les Etats partenaires. Le rôle de la CE n'est donc pas d'imposer une politique mais plutôt de proposer des orientations dont les meilleurs arguments de diffusion restent les exemples concrets qui ont réussi à faire leur preuve ailleurs et dont il est possible de faire état.

Accompagner l'Etat dans la redéfinition de son rôle

Les Etats n'ont pas les moyens financiers ou opérationnels de maîtriser l'ensemble du secteur de l'AEP ne serait-ce qu'en terme de suivi mais également d'investissement et de gestion. Le transfert d'une partie de ces fonctions aux acteurs décentralisés et au secteur privé constitue l'alternative la plus largement admise. Elle se heurte cependant à deux écueils :

- soit un transfert total et trop rapide au privé (Mozambique). Cette solution exclue de fait une part plus ou moins importante de la population (cf point 2),
- soit une réticence des Etats (c'est plus généralement le cas des pays francophones) à se déssaisir de leurs prérogatives de peur que les sources de financement ne leur échappent.

Les interventions de la CE s'intègrent donc dans un paysage global qui doit être discuté de concert avec les autres bailleurs de fonds et les Etats qui restent les interlocuteurs de la CE. Leur fonction reste indispensable dans le domaine de l'AEP pour assurer à ce service son caractère public. Ils doivent jouer un rôle de « facilitateur » auprès des acteurs décentralisés pour les appuyer dans la recherche de solutions adaptées aux secteurs les moins rentables relevant de leurs responsabilité et des subventions de la CE.

Le rôle central des collectivités locales

Le rôle central dans la mobilisation des acteurs locaux revient aux collectivités locales en tant que gestionnaires des services urbains. Ils sont les partenaires privilégiés des programmes de coopération décentralisés. Cette orientation se heurte cependant à deux difficultés :

- La mise en oeuvre de ces projets est conditionné par la présence d'acteurs légitimes. Dans le cas où l'existence juridique des collectivités locales n'est pas acquise (cas du Bénin par exemple), les programmes de coopération décentralisée ne disposent pas de cadre institutionnel adéquat puisque les seuls interlocuteurs restent ceux des structures centrales (préfets).
- Lorsqu'une décentralisation institutionnelle est effective, ces collectivités locales peuvent alors être des partenaires à part entière, capables de décider de leurs priorités et d'y affecter les crédits nécessaires au cofinancement de leurs projets. Leur personnalité juridique et leur légitimité politique⁴² leur permet de jouer pleinement un rôle de maître d'ouvrage (cas du Ghana par exemple). Ce cas de figure favorable n'est cependant pas exempt de risques car si les seules collectivités locales peuvent décider de leurs priorités

⁴¹ non seulement en matière d'AEP mais plus généralement pour les services urbains puisque des questions similaires se posent en matière d'électricité notamment.

⁴² c'est à dire jouissant d'une reconnaissance de la population et porteuse de leurs intérêts

en terme d'équipements et de services, cela laisse entier le problème de la mise en cohérence et de la répartition des investissement sur le territoire.

Le déploiement des projets de coopération décentralisée pose donc la double question de la légitimité des acteurs décentralisés, partenaires des interventions de la CE et des modalités de mise en cohérence de leurs actions sans pour autant retomber dans des approches top down.

Fait à Paris le 20/11/1997
Isabelle de Boismenu

Documents transmis

- Intervention Santé en milieu urbain. Propositions de lignes directrices pour l'action. Dr E Jeannée. Mars 1997.
- Dossier for restricted invitations to tender for provision of consultancy services relating to the small towns water supply project. February 1997.

Annexe 2 :
Note de présentation de la situation de l'AEP à Port au Prince

Port au Prince est une ville de 2 millions d'habitants, qui a connu un développement très rapide ces 20 dernières années. La ressources en eau mobilisée pour son alimentation est assez importante (110.000 m³/jour). Malgré cette dotation non négligeable, (50 à 60 litres/jour/hab), les service public est mal assuré :

- de nombreux quartiers pauvres, abritant plus de la moitié des habitants, ne sont pas desservis,
- seulement 10 à 12% des ménages bénéficient d'un branchement particulier,
- plus aucune bornes fontaines n'étaient en service régulier dans la ville en 1994,
- l'entreprise publique (CAMEP) est largement déficiente. Elle facture des prestations sans comptage de l'eau consommée et le taux de recouvrement des factures est faible.

Face à la carence de l'Etat, Port au Prince a connu un développement exacerbé du secteur privé de la distribution de l'eau. Une demi-douzaine de forages privés alimentent en eau la ville par l'intermédiaire de camions citernes. Les milliers de citernes existantes dans la ville, dont une bonne partie sont destinées à la revente aux usagers, ont donc pris la place des bornes fontaines délaissées par l'entreprise publique. De nombreux particuliers revendent l'eau à la porte de leur domicile avec un prix de vente 5 à 8 fois supérieur (entre 15/25 FF/m³, contre 3 FF pour le réseau public). Il existe également un nombre important de piquages clandestins. La longueur de ces réseaux « alternatifs » est le triple de celui du réseau public. Le prix de vente

Annexe 3 :

Note synthétique sur le cadre institutionnel et juridique de l'eau au Cameroun

Malgré l'importante disponibilité nationale en eaux, tant de surface que souterraines. Ainsi, selon le PNUD (1992) les ressources intérieures en eau renouvelable par habitant sont estimées à 18.500 m³/an; ce qui place le Cameroun largement au dessus de la moyenne mondiale (6 400 m³/an), et de celle des pays d'Afrique subsaharienne (7 400 m³/an). Or le taux d'accès de la population en eau potable demeure faible, à peine 32 %, contre 40 % pour les pays d'Afrique subsaharienne⁴³. Contradiction flagrante, qui attire l'attention de l'observateur.

L'organisation du secteur de l'eau au Cameroun et a conféré la tutelle de ce domaine au MINMEE. Pour gérer celles-ci, l'organigramme de ce département ministériel comporte deux directions traitant spécifiquement de l'eau; l'une s'occupant du milieu urbain et l'autre de la zone rurale. Il s'agit respectivement de la Direction de l'Eau et de l'Assainissement Urbains (DEAU) et de la Direction de l'Hydraulique Rurale (DHR)

Les intervenants (ONG, sociétés privées, sociétés de développement) n'ont pas de responsabilités institutionnelles et sont en principe tenus de se référer et de collaborer étroitement avec le MINMEE dans toute initiative en matière d'eau au Cameroun. Cependant, la réalité est toute autre. Non seulement les ONG, sociétés de développement et le secteur privé agissent en parfaite autonomie, mais aussi, même des organismes qui ont une certaine responsabilité institutionnelle agissent parfois sans consultation du MINMEE. trouve son fondement dans le caractère encore incomplet et fragmenté du cadre réglementaire et dans la trop grande flexibilité vis-à-vis de l'application des quelques textes existant.

L'objectif déclaré ici est de desservir les villes (comprises ici comme tous les centres ayant au moins 5000 habitants et tous les chefs-lieux administratifs - Provinces, Départements, Arrondissements et Districts) en adduction d'eau potable. En milieu urbain, plusieurs acteurs sont supposés agir dans la limite de leur responsabilité.

Les responsabilités sont partagées entre l'Etat, le secteur para-public et privé et les collectivités,

Dans ce processus, la SNEC se démarque comme le principal «gérant» de l'eau pour les villes au Cameroun, en lieu et place de l'Etat qui aura préalablement investi pour les équipements.

La Société Nationale des Eaux du Cameroun est le concessionnaire exclusif de l'Etat en matière de gestion des adductions d'eau urbaine.

D'une manière générale, sa capacité de production et de distribution reste faible et les systèmes actuellement en place semblent saturés. La SNEC produit

⁴³ Voir tableau i en Annexe I

environ 56 millions de m³ d'eau par an dont les trois quarts sont consommés dans trois villes : Douala (41 %), Yaoundé (29 %) et Garoua (8,5 %). Il convient de souligner que même dans ces trois villes, la consommation moyenne par habitant (30 à 40 litres /jour/habitant) est largement en deçà des normes (80 à 120 litres/jour/habitant) pour assurer les besoins vitaux⁴⁴.

Par ailleurs et selon le MINMEE, seulement 99 villes sur les 320⁴⁵ que compte actuellement le Cameroun sont équipées de système d'adduction d'eau potable exploités par la SNEC. Ceci représente un taux de couverture de centres urbains d'environ 31 %, quoique dans les villes ainsi alimentées par la SNEC, l'accès à l'eau de robinet reste limitée. Les cas de Douala et Yaoundé sont assez révélateurs.

Yaoundé (capitale politique du Cameroun) compte environ 1 200 000 habitants en 1997 et Douala (capitale économique) a une population estimée à 1 300 000⁴⁶. Ces deux villes rassemblent les 3/5 de la distribution totale de la SNEC et constituent les principaux centres qui sont rentables. Mais une bonne partie de la population n'a pas toujours accès à l'eau du robinet. Un rapport officiel de 1992⁴⁷ signalait que seulement 20 % de la population bénéficient d'un branchement particulier, 20 % s'alimentent dans les bornes fontaines, alors que près de 60 % dépendent encore des puits et des eaux de surface. Il serait intéressant que ces données soient actualisées pour que l'on ait une idée nette de la situation en ce 20^è siècle finissant.

Les citoyens de Douala et Yaoundé ont recours à d'autres sources d'approvisionnement. Dans les quartiers populaires, certains citoyens s'approvisionnent à l'eau du robinet seulement pour la boisson et continuent à utiliser l'eau de qualité douteuse (puits, sources...) pour d'autres besoins (cuisson, lessive et ménage, bain etc...). Pour satisfaire leurs besoins, certaines sociétés privées grosses consommatrices d'eau (Brasseries et UCB par exemple) ont installé leur propre système d'adduction d'eau; ce qui soulage quelque peu les populations riveraines, puisqu'elles sont autorisées à s'y alimenter.

Plusieurs facteurs limitent l'accès à l'eau de la SNEC

- la vétusté et l'obsolescence de ses équipements ;
- les pertes diverses (fraudes, fuites...) sur son réseau que certains experts estiment entre 50 et 55 %⁴⁸ du volume supposé distribué ; et les cas de fraudes sur le réseau SNEC qui lui font perdre plusieurs Milliards de FCFA par an (on parle de plus de 4 milliards);
- la non rentabilité des centres « secondaires »
- le recours à des sources ou à des systèmes d'adduction d'eau privés ou parallèles (puits, forage, sources aménagées...).
- le doute entretenu par certains citoyens sur la qualité de l'eau de la SNEC considérant la couleur et la saveur parfois salée lors de la saison sèche à Douala ;
- l'insolvabilité de certains de ses clients (notamment l'Etat qui lui doit des Milliards de FCFA...);

⁴⁴ PNUD, Rapport sur le développement humain au Cameroun, 1973, p 55.

⁴⁵ Source : MINMEE, Document non publié, 1997

⁴⁶ MINFI ; Estimations à partir du RGPH de 1987, 1993..

⁴⁷ Rapport National sur l'état de l'environnement et du développement au Cameroun, 1992, p. 69

⁴⁸ MINMEE, DHR, 1997

- les difficultés de concilier l'objectif social (de l'Etat) et le souci de rentabilité. Selon la SNEC, le coût de revient du m³ d'eau à la pompe est de deux à trois fois supérieur au tarif actuellement pratiqué ;

- le coût d'accès à l'eau de la SNEC semble être hors de la portée des ménages pauvres⁴⁹, à faible pouvoir d'achat

C'est pour répondre à cette dernière préoccupation que le projet Borne Fontaine Payante (BFP) a été mis sur pied par la SNEC.

Le niveau actuel de besoin en eau potable et salubre peut être estimé respectivement à 60 et 80 % en milieu urbain et en zone rurale.

Pays	Ressources intérieures en eau renouvelables (en milliers de m³/habt/an)	Population ayant accès à l'eau potable
Cameroun	18,5	32

Source : PNUD, Rapport mondial sur le développement humain, 1992.

⁴⁹ La valeur forfaitaire de branchement privé est passé de 23 000 FCFA en 1970 à environ 70 000 FCFA aujourd'hui pour un diamètre de 15 mm. Le m³ d'eau quant à lui est passé successivement de 65 FCFA en 1970 à 95 FCFA en 1970 à 196 F en 1988 et à 337 F en 1997. De plus, une amende forfaitaire (4500 FCFA) frappe aujourd'hui tout abonné retardataire sans compter les frais de coupure (1000 F).. L'actualité de ces jours fait état de contestations contre ces dispositions (Voir Journaux en Annexe 4 et 5).

Annexe 4 : **Fiche de synthèse et d'auto-évaluation de l'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

Opérateurs

Responsable de l'action de recherche

Isabelle de Boismenu,

GRET, département Ville - Entreprises

tél : 01.40.05.61.29/36 ; fax : 01.40.05.61.10 ou 11 ; E.Mail : de-boismenu@gret.org

Consultante associée

Sylvaine Bulle, consultante sociologue

Relais de l'équipe de recherche

Sarah Mathieusand, sociologue, stagiaire au GRET en Haïti

Christophe Hennart, chef de projet GRET au Cameroun

Les partenaires locaux

Malick Gaye, Sénégal, ENDA RUP

Seydou Diakité, Mali, Alphalog

Adonis Touko, Joseph Kemmegne, Louis Pierre Ngalie Ngeulieu,

Cameroun, Forum Camerounais de Psychologie (FOCAP)

Sabah Abouessalam, sociologue, CECOD, Laboratoire Tiers monde Afrique, CNRS

Localisation : *Sénégal (Dakar) ; Mali (Bamako, Segou) ; Haïti (Port au Prince) ; Cameroun (Yaoundé, Bafoussam, Bafang)*

Milieu concerné par la recherche : *Quartiers périurbains et petits centres*

Axe(s) de recherche finalement concerné(s) à l'issue de l'action

Axe 2 / thème 2.2 :

Etablir une typologie des nouveaux acteurs (groupes locaux, ONG, collectivités locales, entreprises privées), analyser sur le terrain l'émergence de ces acteurs, la manière dont ils travaillent, les relations qui existent entre eux et l'opinion des usagers à leur sujet.

Axe 2 / thème 2.3 :

Déterminer les conditions nécessaires pour permettre à des projets de gestion alternative des services d'eau potable de voir le jour et d'atteindre leurs objectifs (accès effectif à l'eau potable pour le plus grand nombre, pérennité des dispositifs mis en place aux niveaux institutionnel économique et technique).

Description succincte de l'action de recherche

Identification des opérations mettant en jeu une gestion partagée de l'eau. Par leur diversité, ces opérations sont susceptibles de fournir une information de qualité et d'enrichir les données, d'offrir des points de comparaison répondant aux objectifs fixés.

La recherche s'est déroulée en alternance entre Paris et les différents terrains où ont été recueillies les informations. Après une première étape de construction des grilles d'entretiens, le recueil des données a eu

lieu au cours d'une mission par la consultante associée (décembre 1996) et par des correspondants locaux sous forme d'entretiens approfondis. Ceux-ci ont été retranscrits et une pré-analyse a été faite par la consultante. Celle-ci a été complétée et amendée par les partenaires de terrain avant de donner lieu à l'élaboration d'une synthèse par la consultante. L'ensemble de ces matériaux a servi à l'élaboration du rapport final.

Description succincte de l'opération (ou des opérations) support(s)

Sénégal⁵⁰ (Quatre opérations ont été retenues à Dakar)

- le cas d'Enda Eau populaire, menée par une antenne d'Enda Tiers Monde à M'Fsbao (quartier irrégulier), Commune du grand Dakar ;
- le cas du programme d'aménagement et projet de quartier de Rufisque, mené par Enda RUP (relais urbain participatif) ;
- le projet de quartier informel du Rail en plein cœur de Dakar, mené par Enda-Sigui pour le projet de quartier, Enda «Eau populaire» pour la potabilisation ;
- le "projet de ville" initié dans le cadre de PDSU à Thioraye - Genaw-Rail (commune du grand Dakar), mené par Enda Ecopop.

Mali⁵¹

Deux opérations ont été retenues :

- le projet pilote de réhabilitation du quartier de Samé (Bamako), mené autour de la dynamique de l'association de quartier (ACDSK) et appuyé par Alphalog ;
- la gestion de l'eau à Ségou sous l'égide d'une coordination de micro-entrepreneurs (GIE) appuyée à son démarrage par l'antenne locale d'Alphalog.

Haïti⁵²

3 projets ou programmes successifs et intégrés d'adduction d'eau et d'aménagements dans les bidonvilles qui ont touché 14 quartiers de Port au Prince et concernent 200.000 personnes. Ces projets sont menés par le Gret.

- le programme ECHO (programme d'urgence) qui n'a duré que 8 mois et a été le début d'un processus ;
- il s'est prolongé par un projet financé par l'Union européenne DG8 ;
- un projet financé par la CFD.

Cameroun⁵³

L'étude a concerné le programme FOURMI (fonds aux organisations urbaines et aux micro initiatives) qui intervient dans cinq villes du Cameroun, parmi lesquelles nous avons retenu trois villes dans le cadre de ce travail. Ce programme atteint aujourd'hui sa troisième et dernière année. Il compte plus de 200 projets menés par les habitants et cofinancé par le fonds mis à leur disposition dans le cadre du programme. Le Gret est l'opérateur de ce projet, en partenariat avec des Ong locales. Les trois villes concernées sont :

- Yaoundé, bornes-fontaines, projets du CAD de Nkolmesseng (quartier périurbain) mené avec l'appui du Centre animation sociale et sanitaire (CASS/D).
- Bafoussam, bornes-fontaines à Djeleng (quartiers sous-équipé dans une ville secondaire importante : 150.000 habitants) projets des CAD mené avec l'appui du Centre d'éducation populaire et d'animation au développement (CEPAD).
- Bafang, bornes-fontaines à Mouenkeu (quartiers sous-équipé dans une ville secondaire : 40.000 habitants) projets des CAD mené avec l'appui du Centre de développement des communautés villageoises (CDCV).

⁵⁰ Pour la présentation détaillée de ces expériences, cf le rapport de S.Bulle. Volume 1. Partie II

⁵¹ ibidem

⁵² cf. le rapport Haïti

⁵³ cf. annexe N°5 du rapport intermédiaire

Rappel précis des objectifs de l'action et de leur évolution

Les objectifs étaient les suivants :

- clarifier le concept de « projet participatif » ;
- étudier l'effet de levier des projets de gestion partagée de l'eau ;
- analyser les conditions favorables à l'émergence de telles dynamiques ;
- élaborer des recommandations.

Méthodologies envisagées à l'origine

Pour mener à bien cette démarche, des opérations mettant en jeu une gestion partagée de l'eau ont été identifiées. Par la diversité de leurs contextes⁵⁴, ces opérations sont susceptibles de fournir une information de qualité et d'enrichir les données, d'offrir des points de comparaison répondant aux objectifs fixés. Les modes d'observation retenus sont de plusieurs type :

- une mission de terrain

la consultante associée au Gret a réalisé une mission de terrain (18 jours / décembre 96) pour les sites du Sénégal et du Mali⁵⁵ ;

- une série d'entretiens approfondis

sur la base d'une grille détaillée, préparée par la consultante associée, des entretiens ont été effectués par des prestataires locaux (Haïti et Cameroun) durant les deux premiers semestres 1997. On en trouvera la transcription *in extenso* dans les rapports concernant respectivement chacun de ces deux pays (20 pour Haïti et 15 pour le Cameroun) ;

- Une mini analyse⁵⁶ ;
- Des entretiens complémentaires réalisés avec des bailleurs de fonds (Union européenne⁵⁷).

Conditions de réalisation de l'action

Difficultés

Un débat entre le GRET et la consultante, portant en partie sur une conception de la recherche/action (Cf. les éléments de réflexion inclus dans le rapport intermédiaire) et sur la manière de conduire l'action (Cf. les échanges de courriers portant sur le contenu) n'a jamais été complètement résolu. Cela a occasionné un énorme investissement en temps relativement peu productif. Par ailleurs, le Gret a dû prendre en charge des tâches non prévues dans la répartition des tâches (suivi direct des correspondants de terrain au Cameroun et en Haïti, travail beaucoup plus conséquent de présentation des rapports intermédiaires et finaux). La conclusion qui s'impose est celle d'une trop grande rapidité dans le montage de l'équipe, surtout concernant des personnes avec qui le Gret n'avait pas d'expérience antérieure.

⁵⁴ Pour la présentation des contextes et des politiques nationales de distribution d'eau, les lecteurs peuvent se reporter aux rapports spécifiques sur chacun des pays faisant partie de l'étude et qui ont été remis en annexes au pS-Eau :

- Sénégal, Mali : rapport de S Bulle. Volume 1. Partie I.

- Haïti : Rapport de S Matthieussand (introduction).

- Cameroun : Rapport du FOCAP sur le cadre institutionnel et juridique de l'eau au Cameroun.

⁵⁵ Cf. journal de mission en annexe du rapport de S.Bulle. Volume I.

⁵⁶ cf rapport du FOCAP. « Veille sociologique »

⁵⁷ cf Compte-rendu de réunion en annexe

Opportunités

Parmi les quatre terrain d'étude retenus, le fait que deux d'entre eux correspondent à des terrain d'intervention du Gret a permis une économie de moyens et de temps (missions d'appui permettant d'apporter un suivi aux correspondants locaux de la recherche).

Le choix du sujet de l'action pilote est tout à fait complémentaire au thème de cette recherche. Les réflexions entre ces deux actions ont pu se croiser et se féconder mutuellement.

Résultats succincts de l'action

Les résultats scientifiques sont essentiellement de trois ordres :

à travers l'étude et la mise à plat des différentes expériences faisant partie de l'échantillon d'études de cas, il a été possible de dresser un portrait relativement large de la diversité des situations et des agencements de variables qui peuvent se présenter en matière de projets participatifs autour de l'AEP ;

l'équipe a démonté et analysé les mécanismes selon lesquels de tels projets sont susceptibles :

- d'être facteurs de démocratisation au niveau local ;
- de servir de levier de développement local ;
- d'engendrer des modes d'investissements et de services durables ;

systématisation de toutes ces observations pour pouvoir en tirer des enseignements et établir une liste (provisoire) de recommandations opérationnelles, directement réutilisables par les opérateurs, les protagonistes du développement local (collectivités locales et concessionnaires) et ayant aussi quelques incidences en matière d'environnement opérationnel.

Impacts détaillés de l'action

L'impact de cette recherche a touché deux catégories de personnes :

Les acteurs de la recherche.

Cette démarche réflexive, a eu, en premier lieu, un impact sur ceux qui l'ont conduite et notamment sur ceux qui sont opérateurs. Les membres de l'équipe ont ainsi eu l'occasion :

- de se pencher sur leur propre pratique et de prendre le temps de mettre les choses à plat selon un questionnement « objectif » ;
- de bénéficier d'un regard en miroir grâce au feed-back des entretiens, et aussi par l'intermédiaire des partenaires locaux de la recherche ;
- d'ouvrir le champ des possible en matière de choix méthodologiques ou stratégiques par la connaissance de réalités où les choses se sont déroulées différemment.

A l'externe, les quelques contacts pris, bien qu'ils aient été très réduits (Union européenne, de façon formelle), ont permis : de recueillir l'avis de ces interlocuteurs mais également de les inviter à approfondir la réflexion sur la question des projets communautaires d'AEP et des potentialités qu'offrent cette modalité d'intervention dans un secteur où les doctrines sont en recherche au sein des grandes agences de financement.

Points forts et points faibles de l'action – difficultés rencontrées

Points forts

Un important et précieux matériaux (35 entretiens approfondis entre le Cameroun et Haïti) représentant plus de 300 pp de textes non encore complètement exploités est aujourd'hui disponible.

La richesse comparative de 4 pays, ce qui est rare dans une seule et même démarche.

Points faibles

Le cheminement dans lequel l'équipe s'est engagée n'a pas été assez balisé au départ pour mobiliser, de façon efficace, une équipe dispersée (4 pays). Il aurait sans doute fallu simplifier le langage et les attendus, la démarche a au contraire évolué vers plus de complexité. Au bout du compte l'équipe n'a pas abouti à un format unique de recueil de données entre Mali/Sénégal d'une part et Cameroun/Haïti d'autre part.

Il ne faut pas regretter d'avoir voulu englober dans la recherche quatre pays dont la diversité des contextes font une part de l'intérêt de cette recherche. Cependant, le temps imparti, les moyens disponibles et peut être aussi quelques défauts de pilotage rappelés ci-dessus ont fait que qu'il n'a pas été possible d'exploiter à fond cette potentialité. Les relations ont été centrifuges et pas du tout croisées.

Le temps donné à cette recherche a été trop court. En fin de parcours, l'équipe a un sentiment d'avoir aboutit « aux forceps » pour arriver dans les temps.

Quels enseignements tirer ? Recommandations

Les différents éléments issus de l'analyse des projets ont été réinterprétés pour en extraire les enseignements opérationnels. Ceci a permis de formuler trois séries de recommandations qui s'adressent également des acteurs différents, tous concernés par la mise en œuvre de ce type de projets.

Efficiences des projets

Les dynamiques de mobilisation sociale autour de l'AEP, sont riches de potentialités, mais elles comportent aussi des risques d'enlèvement et de dérive. Pour que le parcours qui conduit de l'idée à la mise en service de bornes-fontaines par exemple, aboutisse non seulement à une accessibilité minimale à l'eau, mais crée les conditions d'une meilleure participation des habitants et renforce la démocratie locale, cela demande souvent un accompagnement de la part de l'opérateur intermédiaire. Ce travail suppose un savoir-faire et une maîtrise des enjeux dont il a été possible de faire émerger quelques points clés. C'est donc à ces opérateurs que s'adresse un premier jeu de recommandations qui devraient constituer des indications utiles dans l'accomplissement de leur travail.

Concertation locale

Les projets de développement ne sont qu'une des formes du changement social et de ce fait, ne peuvent être appréhendés isolément de l'ensemble des acteurs locaux (institutions et concessionnaires notamment) qui en sont parties prenantes. L'étude des projets a permis d'analyser la place et le rôle de chacun d'entre eux. Les recommandations qui peuvent être faites à leur endroit, ne concernent pas les politiques. Celles-ci ont bien sûr une importance déterminante dans le cours des projets dont il est ici question, notamment s'agissant de décentralisation. Pourtant, cela déborderait du cadre de cette recherche et demanderait un approfondissement rigoureux pour déboucher sur des orientations précises et cohérentes. L'équipe s'est donc centrée sur les recommandations qui favorisent le dialogue entre acteurs, car nous pensons que c'est à travers une concertation organisée que peut véritablement se

renouveler le mode de gestion locale⁵⁸. Aussi, la façon dont chaque acteur peut ou non favoriser ce changement de perspective à travers son mode d'implication dans les projets d'AEP a été examinée.

Environnement opérationnel

La mise en œuvre de ce type de projets, induit une évolution des manières de faire pour renforcer les dispositifs de gestion de l'eau et les rendre à la fois plus performants mais aussi ferments de responsabilisation au niveau économique, social et urbain. Cela ne sera possible que si les cadres d'intervention le permettent ou même le favorise. L'équipe a donc énoncé quelques recommandations concernant les dispositifs opérationnels, qui s'adressent prioritairement aux commanditaires de projets.

Perspectives

Les perspectives ouvertes sont nombreuses. Certaines ne dépendent que de l'équipe et seront certainement suivies d'effets.

L'équipe va mettre à l'épreuve des faits les recommandations qui ont émergé de cette réflexion.

Afin d'enrichir les recommandations, l'équipe pourra également, dans la mesure du possible, essayer de les mettre en débat avec des collègues ou des partenaires concernés par ces questions.

D'autres perspectives ne pourront s'incarner qu'en fonction des possibilités matérielles et du temps disponible. Il pourrait s'agir de reprendre de la démarche et son approfondissement (notamment par une confrontation horizontale, organisée entre les différents terrains) pour aboutir à l'élaboration d'un document plus « communicant » permettant une meilleure diffusion/confrontation des enseignements et recommandations issus de la recherche.

⁵⁸ Cf. le rapport de l'action pilote n°6 menée à Bamenda, qui concerne particulièrement ce sujet.

Annexe 5 :
Liste des documents produits au cours de l'action

GENERAUX

- Réponse à l'appel d'offre. Février 1996 (22 pages)

GRET

Rapports et documents formels

- Rapport intermédiaire
- Rapport final

Notes

- Note de présentation de la recherche pour la CFD
- Note préparatoire à la réunion avec l'Union européenne
- PV de la réunion avec l'Union européenne
- Notes méthodologiques à l'intention du FOCAP (2)

Echanges de courrier

- Extraits de courriers échangés avec S Bulle et concernant le contenu

Contrats

- S. Bulle
- S Matthieussand (convention de stage & avenant)
- FOCAP

S BULLE

Rapports et documents formels

- Rapport intermédiaire. Avril 1997 (25 pages)
- Rapport final. Décembre 1997
 - volume 1. Gérer l'eau ; tisser la ville. Présentation de huit démarches communautaires autour de l'eau (125 pages)
 - volume 2. Gérer l'eau ; tisser la ville. Evaluation sociologique des expériences autour de l'AEP. Economie et sociologie des dispositifs communautaires. Propositions pour une meilleure gouvernance de l'eau. (153 pages)

Notes méthodologiques

- 1. Note d'orientation N°1. 10/09/1996 (8 pages)
- 2. Grilles d'entretien. 11.96
- 3. Contenu et déroulement des entretiens. 09.1996 (5 pages)

- (7
- 4. Note méthodologique : finalisation de l'observation directe et calendrier. (pages)
 - 5. Plan du rendu final. Juin 1997 (14 pages)
 - 6. Pé-analyse Haïti (15 pages)/Cameroun (17 pages) & Issu paper (3 pages). Septembre 1997.
 - 8. Indications pour les entretiens avec les bailleurs

CAMEROUN

GRET

- Note de présentation du contexte camerounais
- Note de présentation du programme FOURMI

FOCAP

- Rapport de présentation. Juillet 1997 (32 pages)
- Synthèse des entretiens. Juillet 1997 (14 entretiens ; 195 pages)
- Rapport sur la veille sociologique à Bafang. Octobre 1997 (27 pages)
- Bref aperçu sur le cadre d'organisation institutionnelle et juridique de l'eau au Cameroun (octobre 1997)

HAITI

GRET

Document sur la structure et le fonctionnement des « comité d'lo ». Octobre 1995

Sarah Matthieussand

- Synthèse des entretiens et rapport de présentation. Août 1996, complété en avril 1997. (20 entretiens ; 111 pages)

MALI/SENEGAL

- Note de fin de mission Mali/Sénégal. S Bulle. 31.01.1997. (15 pages)
- Notes d'entretien.(49 pages)