



Les Jeudis du pS-Eau N°3

« L'implication des usagers : entre vernis et gage de pérennité des services »

Jeudi 17 octobre 2013

à la Cité Internationale Universitaire de Paris

Nouveau rendez-vous proposé par le programme Solidarité Eau, les **Jeudis du pS-Eau** sont des moments conviviaux pour échanger, discuter, confronter les points de vue, ou tout simplement se rencontrer! Nous abordons ensemble des sujets transversaux, parfois polémiques, les sujets qui vous intéressent et qui font l'actualité du secteur de la solidarité pour l'eau et l'assainissement.



Compte-rendu des échanges

Cela fait déjà plus de 30 ans que l'on a pris conscience, dans le milieu de la coopération, que les projets de développement, et notamment les projets d'accès à l'eau et à l'assainissement, ne se réduisaient pas à la réalisation d'infrastructures et que pour garantir le fonctionnement des services sur le long terme, il était important que les futurs usagers soient impliqués dans les projets.

L'intégration d'activités permettant cette implication des usagers est devenue un critère d'éligibilité des projets auprès des bailleurs. Mais sur le terrain, tout cela se traduit par des pratiques très différentes, et on ne sait pas toujours quelles méthodes employer.

Derrière ce titre un peu provocateur, l'objectif de ce débat est d'échanger sur ce que l'on met derrière le concept d'implication des usagers, et d'essayer de faire le tri entre ce qui est vraiment stratégique et efficace, et ce qui relève parfois de la fausse bonne idée.

Pour parler de ces sujets, et partager leurs expériences, nous avons la chance de recevoir :



Jocelyne Durany-Jakob

Sociologue, Jocelyne Durany-Jakob a travaillé pendant de nombreuses années sur la conception et la mise en œuvre de mesures d'accompagnement et de sensibilisation dans le cadre de projets d'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour des acteurs tels que l'AFD, la KFW ou des ONG, plutôt dans des petits centres semi-urbains, notamment au Mali.



Mathieu Métois

Travaillant pour l'ONG Inter Aide, spécialisée sur les interventions en milieu rural isolé, Mathieu Métois s'intéresse plus particulièrement aux questions de maintenance des points d'eau sur lesquelles il prépare actuellement une étude de capitalisation.



Guillaume Josse, directeur général de Groupe Huit

Directeur général de Groupe 8, un bureau d'études spécialisé dans le développement municipal et urbain dans les pays du sud, Guillaume Josse a également travaillé pour l'AFD, sur des projets de grande envergure en milieu urbain.

Les échanges avec la salle ont été nombreux et informels, apportant des témoignages complémentaires pour un débat des plus riches.

Pourquoi vouloir impliquer les futurs usagers ?

Une question posée par une des participantes aurait peut-être du être posée dès le début : *Pourquoi veut-on absolument impliquer les populations dans les projets d'eau et d'assainissement, alors qu'on ne le fait pas en France et que l'accès à l'eau est un droit ?*

Les éléments de réponse sont multiples. Nous pouvons évoquer ici quelques pistes :

1. Pour répondre à un enjeu de pérennité des services, après avoir constaté l'échec de nombreux projets de développement qui consistaient simplement en la réalisation d'infrastructures, sans consultation, information et formation des usagers et des acteurs locaux et qui ont rapidement connu de gros dysfonctionnements du fait d'un manque d'appropriation.
2. Pour pallier la défaillance des autorités publiques et l'absence de maître d'ouvrage. C'est le cas dans beaucoup de localités rurales, mais aussi dans beaucoup de grandes villes comme au Burundi, à Madagascar, ou en Haïti au temps de la CAMEP¹, où les opérateurs nationaux sont présents mais ne sont pas toujours en capacité de jouer leur rôle. Les usagers sont alors amenés à prendre les choses en main. Ce n'est pas un idéal en soi, mais une solution alternative.
3. Pour éviter les conflits, les désaccords, les malentendus, à la fois au sein de la population, et entre la population et les acteurs de la coopération, et gérer les jeux de pouvoir.

Selon les méthodes employées et les résultats recherchés, l'implication des usagers dans leur service public peut être vue comme une contrainte/un devoir (contribution financière, participation aux travaux ou implication dans la gestion du service) ou comme un droit/un privilège (souci de transparence, consultation sur leur avis, leurs besoins...)

Tout dépend aussi des contextes. Dans les grandes villes, l'implication des usagers peut être beaucoup plus compliquée et coûteuse, et pas forcément indispensable. En revanche, dans les villages, de moins de 10 000 habitants, c'est tout à fait faisable, et on a des jeux de pouvoirs à gérer.

Petit historique de l'implication des usagers en France

Patrick Frénel, de la Maison des Citoyens du Monde du Nantes et de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne nous a rappelé quelques éléments clés sur l'expérience française en la matière.

-Après la seconde guerre mondiale, la nécessité de reconstruire est prépondérante et de grands travaux se font sans consultation des usagers.

- Dans les années 80 en revanche, la planification s'est faite en impliquant les élus municipaux et acteurs locaux

- Dans les années 90, la directive cadre sur l'eau a marqué un tournant. L'implication des usagers dans les grands projets devient une obligation (pas seulement dans l'eau d'ailleurs) et on a de plus en plus d'exigences de transparence. On assiste alors au développement des commissions locales de l'eau et des comités de bassin, rassemblant des représentants d'élus, et d'usagers qui participent à l'élaboration des schémas directeurs (SDAGE, SAGE) qui définissent les cadres d'intervention des agences de l'eau.

En France aussi, on a donc une histoire d'implication croissante des usagers dans les décisions qui suit un élan général vers plus de concertation et de transparence dans les services publics.

¹ CAMEP : Centrale autonome métropolitaine d'eau potable, qui était responsable de la distribution de l'eau à Port-au-Prince

Impliquer pour garantir la pérennité des services

...De l'importance d'impliquer les futurs usagers en amont

Pour Jocelyne Durany-Jakob, le type d'implication qui apparaît le plus pertinent se situe en amont et au démarrage du projet et prend surtout la forme d'activités d'information et de sensibilisation sur le projet, le type d'équipement qui sera installé, l'organisation de la gestion, le paiement du service, etc...

Les populations peuvent être impliquées dans les études préalables et le diagnostic de la situation, elles ont un rôle important et précieux dans la collecte des informations sur le village (nombre d'habitants, besoins, etc...). Les impliquer dans les décisions sur la répartition des bornes-fontaines dans le village, le tarage des bidons qui seront utilisés par le fontainier, la définition des horaires d'ouvertures des points d'eau, permet d'éviter ensuite les conflits.

Chercher le consensus, faciliter la concertation, prendre le temps d'informer et d'impliquer dès le départ, peuvent éviter de perdre du temps, une fois le projet terminé, à gérer les dysfonctionnements dus à des incompréhensions ou malentendus.

Cette communication doit se faire lors de moments formels, comme des réunions, mais aussi lors de moments informels, de convivialité, lors desquels les gens se sentent plus en confiance pour aborder certains sujets.

Pour une bonne implication sur le choix des ouvrages par exemple, il est indispensable de bien présenter chaque scénario et leurs conséquences (en termes de gestion, sur le prix de l'eau, etc.) aux élus et à la population. Ils pourront ainsi émettre leurs préférences en connaissance de cause.

Comme le précise Mathieu Métois, la difficulté se situe ensuite dans l'équilibre à trouver entre la nécessité d'impliquer les usagers dans les décisions et de prendre en compte leurs choix et avis, et les contraintes techniques. Et il s'agit parfois plutôt de faire émerger, ou de susciter un besoin qui n'est pas forcément ressenti au départ, comme celui de disposer de latrines et de meilleures conditions d'hygiène.

En milieu urbain, comme l'explique Guillaume Josse, on rencontre surtout de grosses problématiques dans les quartiers périphériques informels, ou bidonvilles, marqués par une forte densité de population, où l'aménagement n'est pas du tout planifié et où la connexion aux services publics est très complexe mais aussi très politisée puisqu'elle signifie la reconnaissance et le cautionnement de ces habitats informels. Dans ce contexte, les populations ont rarement leur mot à dire, ou éventuellement pour donner leur avis sur la localisation des points d'eau, sur la base de propositions déjà bien définies.

Et finalement, comme le suggère Marc Vézina, un taux raisonnable de désaccord des populations vis-à-vis d'une option du projet est signe qu'elle a été bien informée et est un bon indicateur que la démarche d'implication/concertation/consultation a été bien menée.

Quid de la contribution financière et/ou en nature

Pour beaucoup de participants, il apparaît que demander aux usagers une contribution financière à l'investissement ou une contribution en nature aux travaux n'est pas un gage d'appropriation et ne joue pas forcément un rôle important ensuite dans la pérennité du service.

Pour illustrer son propos, Jocelyne Durany-Jakob nous raconte l'exemple d'un projet sur lequel elle a travaillé à Nioro, au Mali, où les villageois ont accepté d'apporter la contribution financière qui leur était demandée, après avoir convenu avec les ressortissants de leur village basés en France de payer cette contribution...

La participation aux travaux, quant à elle, pose question vis-à-vis du développement du tissu économique local, de la concurrence faite aux entreprises de génie civil, ou du fait de leur imposer une main d'œuvre non qualifiée et pas toujours motivée, tandis que les populations sollicitées pourraient, surtout, consacrer ce temps à leurs propres activités économiques qu'elles doivent délaissier le temps des travaux.

Pour Guillaume Josse, le financement des infrastructures par les usagers n'est pas non plus pertinent, notamment parce que l'investissement initial est rarement ce qui pose le plus problème, les principales difficultés se situant plutôt dans le financement du fonctionnement du service.

Cependant cela dépend aussi des contextes, et l'on ne peut pas tirer de généralités sur ce point. Inter Aide qui intervient dans des contextes très spécifiques en milieu rural isolé témoigne par exemple de ses pratiques en termes de participation des usagers au financement des infrastructures et aux travaux, qui montrent des résultats en termes d'appropriation des ouvrages, de connaissance de leur fonctionnement et de prise de conscience de leur valeur. La spécificité également en milieu rural isolé est que le projet repose beaucoup sur les usagers en l'absence d'autres acteurs locaux, que ce soit au niveau des autorités publiques ou au niveau des opérateurs privés, et en l'absence d'apports financiers extérieurs, les bailleurs étant peu attirés par ces zones.

...Assurer le paiement du service et donc sa viabilité

La pérennité du service passe en particulier par sa viabilité financière, qui est notamment assurée par le paiement du service par les usagers, pour en recouvrir les coûts. Et c'est là aussi un des enjeux de l'implication des usagers.

L'enjeu n'est cependant pas le même partout et dépend de nouveau des contextes.

Il est parfois difficile de convaincre les usagers de l'intérêt de payer le service quand ils ont l'habitude d'utiliser une source d'eau alternative gratuite en saison des pluies. Or, si les usagers ne consomment l'eau du réseau qu'en saison sèche, l'équilibre financier du service est mis en danger, sans parler de leurs conditions de santé.

Pour Jocelyne Durany-Jakob, il est clairement indispensable, dans ce genre de contexte, d'expliquer clairement tous les tenants et aboutissants aux populations, les informer sur le bien-fondé du paiement du service, l'importance de consommer une eau de qualité, etc. et elles comprendront alors rapidement les enjeux et leurs intérêts.

Dans d'autres contextes, le paiement du service peut poser moins de problème.

A Madagascar par exemple, Inter Aide évoque le cas des systèmes gravitaires, très courants sur l'île du fait de la présence de sources naturelles en montagne, qui imposent des coûts beaucoup moins importants, puisqu'ils ne nécessitent pas d'énergie. Les usagers sont ainsi davantage en *capacité* à payer. Reste après à régler le problème de la *volonté* à payer... Et là encore, information et sensibilisation sont de mise, pour trouver un consensus autour du tarif, et montrer l'intérêt d'avoir des provisions pour la maintenance, même quand le service n'a pas des coûts de fonctionnement très forts.

Pour Guillaume Josse, les populations ne paieront pas pour un service qui ne leur apporte rien de plus. Or, à Port-au-Prince, par exemple, il n'a pas été trop difficile de convaincre les usagers, puisque ils payaient déjà l'eau à des prix très élevés à des revendeurs privés. Avec le projet, l'eau qui leur était proposée était de meilleure qualité, moins chère, et les bénéfices tirés de la gestion de l'eau pouvaient être réinvestis dans le quartier. Leur intérêt était assez clair.

Et après, quel positionnement des usagers ?

... entre gestion communautaire et suivi du service

Dans beaucoup de localités, on va jusqu'à impliquer les usagers dans la gestion même du service, parfois pour les responsabiliser, mais souvent pour pallier l'absence d'autres acteurs.

Inter Aide, qui travaille en milieu rural très isolé est très souvent confronté à cette absence d'acteurs locaux capables d'assurer la gestion du service. Cependant, Mathieu Métois précise que, même si la participation des usagers peut être intéressante, elle n'est pas suffisante en soi, et il est nécessaire de former et d'impliquer d'autres acteurs, opérateurs privés ou publics, pour répondre aux besoins de maintenance, de réparation, etc.

Pour Guillaume Josse, il est assez clair que ce qui relève du volet technique de l'exploitation doit être confié à un professionnel. Cependant, la population a un rôle de contrôle, de suivi, et de respect du fonctionnement du service.

En Haïti, à Port-au-Prince, les populations ont dû se constituer en comités de l'eau pour gérer les points d'eau mis en place dans les quartiers. Ils n'étaient pas demandeurs de devenir gestionnaires, mais n'ont pas eu le choix, car l'opérateur public de la ville, la CAMEP, ne jouait pas son rôle.

Aujourd'hui, ces comités de gestion ont un grand pouvoir dans les quartiers et les personnes qui en font partie ont un rôle politique. Le nouvel exploitant, qui remplace la CAMEP suite à la réforme du secteur, veut petit à petit reprendre son rôle tout en devant compter avec ces nouveaux acteurs.

Pour Daniel Faggianelli, peu importe le type de gestion, qu'elle soit communautaire, en régie ou déléguée à un opérateur privé, l'important est que les rôles soient clairement distribués et définis et qu'un système de régulation soit mis en place.

Ce qui compte avant tout ce sont les outils que l'on met en place pour accompagner la gestion, et en particulier le suivi de l'opérateur. Au Mali, et dans quelques autres pays maintenant, des systèmes de suivi technique et financier des adductions d'eau potable permettent clairement de renforcer la pérennité des services (voir www.reseaux-aep.org). Sans aucun suivi, la durée de vie d'un service de l'eau ne dépasse pas 10 ans. Or, les premiers sites qui ont bénéficié du STEFI ont été mis en place il y a plus de 20 ans et fonctionnent encore.

Dans ces mécanismes, peu importe l'opérateur, il y aura un professionnel extérieur qui aura le rôle d'effectuer un suivi régulier du service, avec un rôle de contrôle, régulation, et reporting auprès des usagers, pour qu'ils aient toutes les informations nécessaires pour être en dialogue avec les autorités afin de faire évoluer le service et de faire reconnaître leur droit.

Synthèse

Quand l'implication des usagers n'est que vernis...

Impliquer les usagers n'est pas chose facile, cela prend du temps, coûte de l'argent, les méthodes sont très variées, et on finit parfois par perdre de vue les vrais enjeux. Comment faire la part des choses entre ce qui est adéquate, et ce qui est contre-productif ? Comment ne pas tomber dans l'excès inverse du trop participatif ?

Durant le débat, quelques cas de figure emblématiques sont ressortis pour illustrer les dérives que l'on peut observer :

- mettre en place des activités d'implication ou de consultation des usagers pour des raisons qui ne sont pas les bonnes : enjeux électoraux, corruption, jeux de pouvoir, etc.
- demander l'avis ou l'implication des populations sans leur mettre toutes les cartes en main : leur demander de choisir des emplacements sans informer sur les risques d'expropriation, mettre en place des comités de gestion communautaire sans définir les coûts du service, les tarifs, les règles de paiements, etc.
- faire rimer implication avec responsabilisation pour laisser les populations endosser a posteriori toute la responsabilité de la gestion

De l'importance d'informer et communiquer, de suivre et réguler

Globalement, l'élément clé qui est ressorti des débats est qu'une grande partie de la réussite d'un projet repose sur une communication saine dès l'amont, pour bien expliquer les implications à chaque étape et en toute transparence, afin que la population n'ait pas de surprise, et ait tous les éléments pour prendre les meilleures décisions et adopter les comportements adéquats.

L'enjeu est même plutôt, en tant qu'acteurs de coopération, d'appuyer le maître d'ouvrage et les opérateurs à développer eux-mêmes leur communication auprès des usagers.

Ceci accompagné de la mise en place, en aval, d'un mécanisme de contrôle/ suivi du service (du type du STEFI au Mali), qui est clairement ressorti comme un élément déterminant dans la pérennité du service, allant également dans le sens de la transparence, de la répartition claire des rôles et responsabilités, et d'un respect des droits des usagers à l'information.

Liste des participants

Nom	Prénom	Structure
Baehrel	Claude	DCLI - CGLUA
Bhokal	Yann	Mairie de Paris - DGRI
Bock	Gisela	ancienne KFW
Cébria	Jérémy	CG 78
Chaussy	Maxime	Maison des Citoyens de Nantes
Clavreul	Delphine	OCDE
Clément	Jean-Pierre	CODEGAZ
Dartout	Richard	SEVES
Faggianelli	Daniel	L'acqua OING
Frénel	Patrick	Maison des Citoyens de Nantes
Josse	Guillaume	Groupe 8
Jost	Mathieu	Croix Rouge Française
Konczynski	Antoni	étudiant
Lyons	Evelyne	FEVEdd
Macé	Maryllis	Centre d'Information sur l'eau
Maigne	Yves	Fondation Energies pour le Monde
Métois	Mathieu	ONG Interaide
Meyer	Sophie	Électriciens sans frontières
Noblot	Céline	pS-Eau
Parent	Emmanuel	SEVES
Speidel	Suzanne	AMIF
Taquet	Michel	pS-Eau
Tourlonnias	Béatrice	pS-Eau
Vézina	Marc	SEDIF
Vue	Aline	Mairie de Gentilly