

Emilie Barrau and Marc Levy

## **Une innovation dans la gestion de l'eau potable dans les quartiers précaires de Port-au-Prince: expérimentation, tentatives d'institutionnalisation et d'adaptation aux crises**

### **Warning**

The contents of this site is subject to the French law on intellectual property and is the exclusive property of the publisher.

The works on this site can be accessed and reproduced on paper or digital media, provided that they are strictly used for personal, scientific or educational purposes excluding any commercial exploitation. Reproduction must necessarily mention the editor, the journal name, the author and the document reference.

Any other reproduction is strictly forbidden without permission of the publisher, except in cases provided by legislation in force in France.

**revues.org**

Revues.org is a platform for journals in the humanites and social sciences run by the CLEO, Centre for open electronic publishing (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

### Electronic reference

Emilie Barrau and Marc Levy, « Une innovation dans la gestion de l'eau potable dans les quartiers précaires de Port-au-Prince: expérimentation, tentatives d'institutionnalisation et d'adaptation aux crises », *Field Actions Science Reports* [Online], Special Issue 9 | 2014, Online since 27 December 2013, connection on 16 January 2014. URL : <http://factsreports.revues.org/2755>

Publisher: Institut Veolia Environnement

<http://factsreports.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document available online on: <http://factsreports.revues.org/2755>

This PDF document was generated by the journal.

Creative Commons Attribution 3.0 License

# Une innovation dans la gestion de l'eau potable dans les quartiers précaires de Port au Prince : Expérimentation, tentatives d'institutionnalisation et d'adaptation aux crises

Emilie Barrau<sup>1</sup> et Marc Levy<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Chargée de projet GRET  
barrau@gret.org

<sup>2</sup>Directeur scientifique du GRET  
levy@gret.org

**Résumé.** Depuis 1995, un service hybride d'eau potable a été mis en place pour approvisionner les quartiers précaires de Port au Prince. Il consiste à raccorder un mini-réseau de quartier géré par un comité issu du quartier, au réseau public. Le comité, délégataire du service, est lié contractuellement et paye des factures à la société publique d'eau, la CAMEP, tout en revendant l'eau au détail aux habitants du quartier. Entre 1995 et 2009, cette innovation institutionnelle a permis à plus de 50 quartiers de la capitale haïtienne d'être équipés et approvisionnés, représentant environ 800 000 habitants. Plus de 50 comités d'eau ont été mis en place, représentant souvent les seuls interlocuteurs de l'Etat dans des quartiers dits illégaux ou de non-droit. Quels ont été les enjeux de l'institutionnalisation progressive de ce service ? Quelles en sont ses limites ? Quelles réactions et adaptation suite aux destructions provoquées par le séisme de 2010 ? Quel avenir pour les comités d'eau dans un contexte très incertain ?

**Mots-clés.** Eau potable, Quartiers précaires, Organisation communautaire, Service public, Haïti

## Introduction

L'objectif de cet article est de présenter et d'interroger une innovation institutionnelle qui a permis à partir de 1995 le développement d'un service public de l'eau potable dans les quartiers précaires ou « bidonvilles » de Port-au-Prince. Cette innovation a consisté à mettre en place un système de distribution d'eau par bornes fontaines publiques payantes, alimentées via le réseau primaire public et géré par délégation communautaire. En plus de 15 ans, cette forme de délégation communautaire a abouti à la constitution de plus de 50 comités de gestion alimentant environ 800 000 habitants. Cette expérience est remarquable au sens où elle fait preuve de la possibilité d'assurer un service public de l'eau des quartiers considérés « de non droit » de la capitale haïtienne, en couplant raccordement au réseau public et gestion déléguée à des comités locaux. Elle s'est néanmoins heurtée aux limites du contexte haïtien, dans un premier temps ses fragilités structurelles et l'instabilité des institutions publiques, puis les conséquences du séisme du 12 janvier 2010.

## 1. 1995 : l'expérimentation d'un dispositif d'approvisionnement en eau original dans les quartiers précaires de Port au Prince

### 1.1 Le contexte : un service d'eau potable défaillant

Le service de l'eau potable à Port-au-Prince, en 1995, était assuré par un acteur unique, la Centrale autonome métropolitaine d'eau potable (CAMEP), entreprise publique sous tutelle du ministère des Travaux publics, des transports et télécommunications. Elle avait pour mandat de fournir de l'eau à tout citoyen de la zone métropolitaine souhaitant passer un contrat d'abonnement avec la régie publique.

Dans les faits, en 1995, le réseau de distribution de la CAMEP est vétuste, le nombre de branchements privés s'élève au début des années 1990 à environ 30 000, soit à peine 10 % des ménages de la capitale ; le nombre de branchements illégaux est, lui, évalué à plus de 10 000. Seul 40 % de la production en eau, sont réellement facturés, le reste de la production

étant volé ou perdu. Cette situation de déficit chronique rend la CAMEP incapable d'investir dans la modernisation ou l'extension de ses installations. Enfin, le personnel de l'entreprise est pléthorique, les problèmes de corruption sont nombreux.

Par ailleurs, dans les années 1990, plus de 50% de la population de la capitale haïtienne habitent dans des quartiers précaires ou « bidonvilles », qui offrent des conditions de vie très difficiles (absence de services urbains, densités fortes, aucune accessibilité, problème d'insécurité, niveau socio-économique très faible...) et ne sont pas raccordés au réseau. La grande majorité des usagers de ces quartiers s'approvisionnent grâce à des systèmes privés (revendeurs, puits/forages sauvages, transporteurs d'eau, branchements clandestins, citernes, ravines). L'eau est finalement très chère (6 à 8 fois plus chère que les usagers directement raccordés au réseau), souvent polluée et son accès irrégulier. Ces quartiers sont considérés comme des zones de « non droit », où les forces de l'ordre et la puissance publique sont absentes, et où les gangs et groupes de pression politique font la loi. Les agents des services publics comme ceux des entreprises privées chargées d'installer des réseaux sont donc très réticents à y pénétrer, voire s'y refusent. Cette double méfiance, des usagers vers l'institution et de l'institution vers l'utilisateur, bloque le développement des services publics dans les bidonvilles et oblige les usagers à se tourner vers un marché privé non régulé.

## 1.2 Un dispositif d'approvisionnement fondé sur une innovation institutionnelle

Malgré ce contexte tendu, le GRET, ONG française de développement, et la CAMEP ont initié en 1995 un dispositif d'accès à l'eau potable des quartiers précaires, conjuguant innovation technique et institutionnelle. L'équipe haïtienne du GRET, connaissant les personnes clés à la CAMEP et dans les bidonvilles où ils mènent des actions militantes et sociales, a joué un rôle d'intermédiaire indispensable, de « marginal sécant » (CROZIER M., FRIEDBERG F., 1977), entre ces deux logiques d'action qui s'ignorent, voire s'opposent.

Au lieu de mettre en œuvre la solution initialement proposée à ECHO, fonds d'urgence de l'Union Européenne, qui consistait à approvisionner les quartiers précaires par camion d'eau, l'équipe du GRET est convaincue qu'il existe une voie institutionnelle, consistant à créer un lien entre les habitants des bidonvilles et la CAMEP, en mettant en place un dispositif ad hoc permettant le raccordement légal de ces quartiers. Cette volonté rencontre une direction générale de la CAMEP prête à tenter l'expérience et favorable à l'implication de l'administration publique dans le dispositif. Cette prise de risque initiale de la part de l'équipe du GRET et de la direction de la CAMEP va permettre de démarrer le processus.

L'expérimentation a reposé sur des choix techniques très simples permettant l'installation de bornes fontaines triplement sécurisées. Elles sont sécurisées des dégradations et consommations illégales par la création d'un kiosque à l'intérieur duquel est installé un fontainier qui vend l'eau au compteur. Elles sont sécurisées des périodes de ruptures de

fourniture d'eau par l'installation d'un petit château d'eau sur le kiosque. Enfin, elles sont sécurisées des risques sanitaires par l'intégration d'un système de chloration garantissant une qualité d'eau identique à celles des quartiers résidentiels.

La principale innovation repose sur le montage institutionnel qui est basé sur quatre principes :

- Privilégier un approvisionnement en eau par un raccordement des quartiers au réseau primaire de la CAMEP créant ainsi un lien unique entre un service public et des quartiers marginalisés : la gestion du service est externalisée par la CAMEP et les comités d'eau deviennent délégués de gestion pour le service de l'eau potable.
- Organiser les modalités d'une distribution de l'eau collective et autogérée à l'intérieur de chaque quartier par la création de comités d'appui dans un premier temps pour assurer le suivi de la réalisation du réseau, puis de comités de gestion, les *Komite dlo* (comités d'eau), issus des quartiers. Le point clé du dispositif au sein des quartiers, c'est le comité de gestion issu du quartier, composé de 6 à 9 membres élus. Il est constitué de personnalités du quartier (notables, membres des familles historiques du quartier, responsable religieux) généralement issues des principales organisations de base du quartier. Ces personnalités sont identifiées suite à un processus d'ingénierie sociale approfondi qui sert à révéler, en amont, tous les conflits sous-jacents qui pourraient ensuite mettre en cause la pérennité du dispositif et toutes les dynamiques communautaires actives dans le quartier.
- Établir un lien formel entre les comités de gestion et la société publique par une reconnaissance juridique des comités (obtention d'un agrément du ministère des Affaires sociales, ouverture d'un compte en banque), et par une relation contractuelle entre la société publique et le comité, avec la signature d'un contrat de délégation définissant les droits et obligations des deux parties.
- Mettre en place une tarification au volume (cas unique à Port-au-Prince où le coût de l'eau est forfaitaire) qui permet à la CAMEP de facturer le volume réel fourni au quartier (relevé sur un compteur situé à l'entrée du quartier), et au comité de revendre l'eau au kiosque en fonction d'un tarif « social » fixé par la CAMEP et affiché sur les kiosques. Ainsi, l'eau est achetée par les *Komite de gestion Dlo* à la CAMEP à un tarif fixe (environ 0,3 dollar/m<sup>3</sup>) et est revendue aux usagers (environ 1 dollar/m<sup>3</sup>). La marge brute réalisée après paiement de la CAMEP sert à rémunérer les fontainiers, financer l'entretien du réseau à l'intérieur du quartier, amortir les équipements et verser une indemnité aux membres des comités. Le bénéfice net réalisé doit en principe être réinvesti par le comité dans des actions d'intérêt collectif.

### 1.3 Une opération qui rencontre les intérêts de toutes les parties prenantes

Après une première expérimentation du dispositif dans quatre quartiers, l'expérience est renouvelée dans plusieurs quartiers. Fin 2000, 14 quartiers défavorisés, soit environ 200 000 habitants, sont approvisionnés au moyen de 66 bornes fontaines et de l'installation de 20 km de canalisation. Cinq autres quartiers seront approvisionnés avant la fin de l'année 2001. Le choix des quartiers a été décidé d'abord par le GRET en étroite collaboration avec la CAMEP, puis directement par la CAMEP qui a assuré progressivement la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble du programme.

En 1998, est créée l'UCQD, l'Unité de coordination des quartiers défavorisés, service interne de la CAMEP dédié à son intervention dans les quartiers défavorisés. Cette unité, interlocutrice des comités d'eau, assure depuis les activités dites d'ingénierie sociale, comme la réalisation d'études de faisabilité sociale, la gestion des conflits, la constitution des comités de gestion, leur formation, etc. Elle assure également le suivi des comités dans la gestion du service (facturation, paiement, problèmes techniques sur le réseau) et mobilise les autres directions pour intervenir selon les besoins dans les quartiers défavorisés (direction commerciale, technique...).

Enfin, les études techniques sont confiées à des opérateurs locaux et les travaux de construction des équipements à des entreprises privées locales, après passation d'appels d'offres. Un bureau d'études indépendant contrôle les travaux des entreprises. La mobilisation du comité d'eau permet d'assurer leur sécurité et d'éviter les vols ou actes de vandalisme durant les travaux, puis les piquages sur le réseau une fois celui-ci fonctionnel.

Le système d'approvisionnement s'étend progressivement à plus d'une cinquantaine de quartiers en 2009. L'attractivité du dispositif est d'abord liée à une forte demande des populations. En effet, les usagers ont été prêts à payer pour un service, compétitif par rapport aux autres offres de ces quartiers précaires, et géré par un comité légitime car fondé sur les normes sociales internes des quartiers. Tous les notables, leaders et représentants d'organisation reconnus dans le quartier sont inclus dans le dispositif de gestion. Un objectif central a été de mettre à jour et de gérer, en amont, les conflits internes au quartier, afin de les neutraliser autour de l'enjeu commun de la gestion de l'eau. Si les usagers bénéficient d'un service amélioré, les membres des comités tirent également partie de leur nouvelle fonction. Elle renforce leur leadership et leur capacité d'influence dans le quartier et leur assure un pouvoir symbolique important. Ils ont en effet la main sur la gestion d'un service collectif vital. De plus, les comités gèrent l'argent de la vente de l'eau, manne financière non négligeable, qui fait ensuite l'objet de redistribution à travers des investissements collectifs pour le quartier et pour des œuvres sociales à destination des personnes les plus démunies.

D'autre part, le succès est lié à la relation entre les comités et la CAMEP. Des règles du jeu ont été définies dans le cadre d'un contrat : reconnaissance légale des comités, contrat de délégation de gestion avec la société publique, mode électif des comités, système de facturation, tarif social, etc. Ces règles doivent réduire les incertitudes qui pèsent sur les

acteurs et favoriser les comportements coopératifs. L'intérêt de la CAMEP dans le dispositif est également dû à sa rentabilité. En effet, le chiffre d'affaire de la vente de l'eau dans les quartiers est important. Alors que le reste de la ville paie en fait au forfait et que les taux de recouvrement sont très faibles, les comités paient au volume et sont de bons payeurs. En 1998, alors que seule une petite partie des bornes fontaines du projet était déjà en fonctionnement, les recettes brutes pour la CAMEP dans ces quartiers se sont élevées à 2 millions de gourdes, soit environ 130 000 USD. Cela représente environ 4% du chiffre d'affaire de la CAMEP pour 1% de l'eau produite (et environ 15% des habitants approvisionnés).

Finalement l'engagement de la CAMEP, l'implication dans la durée (plus de 10 ans), d'un bailleur principal, l'Agence Française de Développement (AFD), a favorisé l'extension du modèle et le passage rapide d'un projet ponctuel à la mise en œuvre d'un programme à l'échelle de la zone métropolitaine, puis d'une politique sectorielle. En 2009, avec l'appui de bailleurs internationaux divers (notamment Union Européenne, USAID) et même sur des financements propres de la CAMEP, une cinquantaine de quartiers ont été équipés, environ 50 comités gèrent le service, et près de 800 000 habitants peuvent être approvisionnés par ce système, soit 1/4 de la population de la zone métropolitaine.

## 2. Les limites du dispositif confronté aux contraintes sociales et institutionnelles du contexte

### 2.1 A partir de 2001 : la dégradation du service dans les quartiers précaires et de la situation des comités d'eau

Entre 2001 et 2006, Haïti s'est trouvé confronté à une période de troubles politiques, provoquant notamment de graves problèmes d'insécurité dans les quartiers précaires. Certains quartiers ont alors été soumis à des pressions de gangs pour prendre le contrôle du système lucratif de gestion de l'eau. Certains comités ont transigé avec les gangs, d'autres ont été complètement déstructurés par les combats entre gangs inter-quartiers et intra-quartier, et les violences à répétition.

Parallèlement, un changement à la direction générale de la CAMEP a vu arriver des personnalités moins favorables aux comités d'eau et aux quartiers défavorisés. Les directeurs généraux qui se succèdent, à partir de 2001, accuseront ce dispositif d'alimenter des quartiers peuplés de « brigands » et de renforcer les gangs, dont seraient truffés les comités d'eau, en leur donnant l'accès à la vente de l'eau et surtout à la manne financière qu'elle constitue. En parallèle, une crise de gouvernance interne à la CAMEP (due notamment aux salaires très faibles payés avec beaucoup de retard, au niveau d'encadrement très faible, etc.) provoque la fuite des principales compétences techniques, gestionnaires et managériales de l'institution. La responsable de l'UCQD démissionne ainsi que la plupart des cadres de la CAMEP. Durant la même période (2001-2010), l'état du réseau à l'échelle de la zone métropolitaine empire et le service d'eau rencontre de graves problèmes de production, de maintenance du réseau et de gestion.

La dégradation des infrastructures, la gestion catastrophique du réseau par la CAMEP et les conflits latents entre comités d'eau et direction de la CAMEP ont provoqué une diminution très forte des volumes d'eau distribués dans l'ensemble de la ville, et en particulier dans les quartiers défavorisés. Ainsi l'approvisionnement des quartiers précaires de la capitale est passé de 800 000 m<sup>3</sup>/an pour une vingtaine de quartiers en 2000, à environ 180 000 m<sup>3</sup>/an pour une cinquantaine de quartiers en 2006, ce qui équivaut à, à peine, 1/30 de la consommation courante par habitant (si l'on se réfère aux normes de l'OMS de 20 litres/jour/personne) avec des taux de couverture très différents selon les quartiers.

Face à cette crise de l'approvisionnement, les comités ont évolué différemment. Certains, face à l'absence de ressources en eau, se sont délités. Les infrastructures se sont progressivement dégradées par manque d'entretien. D'autres ont développé, pour continuer à exister vis-à-vis des communautés qu'ils représentent, d'autres activités et services collectifs (centres de santé, assainissement, équipements collectifs sportifs ou culturels, cyber-centre...) leur permettant de continuer à peser dans leur quartier, en attendant une amélioration de l'approvisionnement en eau.

D'autres encore, ont cherché à organiser la mobilisation pour faire réagir les institutions publiques du secteur de l'eau potable, sans parvenir à organiser une action massive des comités et sans écho réel au niveau des institutions. Une première organisation collective, la KOKAPOP a réuni dans les années 2000 une quinzaine de comités, plus engagés dans des luttes politiciennes, que dans la formulation d'un discours commun des comités d'eau. Les pouvoirs publics ont d'ailleurs toujours été défavorables à la naissance d'une organisation faïtière des comités, se méfiant d'un potentiel contre-pouvoir, capable de mobiliser derrière lui environ la moitié des bidonvilles de Port-au-Prince. Un projet d'organisation collective des comités d'eau a été relancé, avec l'appui du GRET, quelque temps avant le séisme et une Federasyon Komite dlo (FEKOD), fédération des comités, a vu le jour en juillet 2011. Cette fédération réunit une cinquantaine de comités d'eau dans le but de porter au niveau des institutions publiques la parole et les revendications des comités. Elle connaît une structuration difficile et souffre jusqu'à maintenant, outre du manque de mobilisation de nombreux comités qui gèrent une ressource très limitée voire nulle, d'une forte politisation et de conflits inter-comités.

In fine, la construction d'un rapport de force et d'un dialogue institutionnalisé entre les pouvoirs publics et les comités d'eau, en dehors de réseaux politiques et clientélistes individuels et personnels, ne s'est jamais concrétisé et a sans doute pesé dans l'affaiblissement des comités d'eau à partir de 2001.

## 2.2 Les limites du dispositif : l'absence de régulation entre les différentes parties prenantes

Le fonctionnement du service dans les quartiers précaires est assuré par des relations contractuelles entre les comités d'eau et la CAMEP d'une part, des relations de représentation/élection entre les comités et la population des quartiers d'autre part. A ces différents niveaux, l'absence de régulateur ou

médiateur en cas de conflit fragilise la pérennité du dispositif.

L'UCQD, unité de la CAMEP qui gère la relation avec les comités d'eau assure une forme de médiation entre les comités et l'entreprise publique en cas de conflit (par exemple pour des problèmes de facturation, recouvrement, approvisionnement...). Elle se trouve cependant dans une situation ambiguë, étant à la fois juge et partie. Elle est en effet partie intégrante de la CAMEP et garantit la relation commerciale de client à fournisseur, entre les comités et la CAMEP. En même temps elle vise le renforcement des capacités de ces comités d'eau. Enfin, elle est chargée d'assurer le dialogue entre les comités et les autres directions de la CAMEP, financière, technique et commerciale, en cas de désaccord notamment. Ce positionnement ambigu pose la question de la régulation du service à long terme : comment sont gérés les différends ? Qui est légitime pour intervenir en cas de conflits entre les comités et l'entreprise publique ?

Au niveau de la relation entre population des quartiers et comités, l'absence d'un régulateur ou médiateur n'a pas permis d'éviter les dérapages des comités. Ainsi, dans de nombreux quartiers, le non-respect par les comités des règles de gouvernance établies au départ (élection et réélection des comités tous les trois ans, organisation d'assemblée de l'eau dans les quartiers pour rendre des comptes sur la gestion de l'eau...) ont été fréquentes. Certains comités n'organisaient pas de réélection ; d'autres s'octroyaient des indemnités de plus en plus importantes ; d'autres encore ne respectaient pas l'utilisation de documents comptables et n'assuraient aucune transparence des comptes ; d'autres enfin organisaient des piquages d'eau sur le réseau de « leur » quartier. La plupart des comités d'eau constituent ainsi une « boîte noire » en termes de fonctionnement interne et de modalités de gouvernance réelle, d'autant que leur nombre (une cinquantaine en 2009) et la faiblesse de la CAMEP, a rendu un contrôle ou un suivi, même minimum, par l'UCQD de plus en plus difficile. En l'absence de tout contrôle par les institutions publiques et face à certains membres de comités qui ont tendance à s'éloigner des organisations communautaires dont ils sont issus, cherchant leur intérêt individuel dans l'exercice de leur mandat au sein du comité de gestion, il a été peu fréquent de trouver, au sein des quartiers, des personnes capables d'exercer un véritable contrôle.

## 2.3 La question de la légalité des contrats liant les comités et la CAMEP : une institutionnalisation inachevée

En 1995, au moment de l'expérimentation du dispositif, les contrats signés entre la CAMEP et les comités avaient avant tout un caractère symbolique, car le statut de délégué de service n'était pas légal dans la réglementation haïtienne sur l'eau potable. Ainsi, les comités n'avaient pas le statut légal de délégué du service public, même s'ils l'étaient de fait, et les contrats n'étaient pas opposables devant la loi.

En 2009, une vaste réforme du secteur de l'eau potable en Haïti est votée : elle prévoit d'une part la disparition de la CAMEP, de l'autre la création d'une Direction Nationale de l'Eau potable et l'assainissement (Dinepa) chargée



de la régulation du service au niveau national, d'un Centre technique d'exploitation (CTE) chargé de l'exploitation du réseau, et de quatre Offices régionaux d'eau potable et d'assainissement – Orepa). Elle prévoit également la possibilité d'une délégation de la gestion du service, notamment à des organisations issues de la société civile. Cette évolution du cadre légal ouvrait alors une fenêtre d'opportunité pour parachever l'institutionnalisation du dispositif et permettre la légalisation du statut des comités.

Mais faute de continuité des institutions publiques et des interventions en urgences auxquelles ces dernières furent confrontées suite au séisme de 2010, les décrets d'application ne furent jamais votés et le statut légal des comités n'est toujours pas réglé.

Ainsi, à la veille du séisme du 12 janvier les comités de gestion de l'eau des quartiers défavorisés constituent des acteurs fragiles mais incontournables du service d'eau potable à Port au Prince. Leur institutionnalisation reste inachevée mais ils sont parmi les rares acteurs organisés assurant l'interface entre des quartiers informels de la capitale et les administrations publiques haïtiennes.

### **3. L'évolution des comités d'eau et de l'approvisionnement des quartiers précaires suite au séisme du 12 janvier 2010**

#### **3.1 Coordination de l'aide et mobilisation des comités d'eau dans la phase d'urgence**

Outre les victimes et les destructions sur le bâti, le séisme a aussi détruit des kilomètres de canalisation et des mètres-cubes de capacités de stockage dans les quartiers précaires. Les infrastructures du service d'eau potable (fontaines, réservoir, château d'eau) ont été détruites, dans environ 50% à 70% des quartiers équipés. L'approvisionnement en eau potable est un enjeu crucial, que ce soit pour le million de réfugiés des camps, ayant perdu sa maison, ou pour les habitants restants dans les quartiers précaires. L'accès à l'eau et à l'assainissement est donc dès les premières heures après la catastrophe une des principales priorités des pouvoirs publics haïtiens et des partenaires internationaux.

La coordination de l'aide d'urgence a été rapidement structurée dans ce secteur. Dès le lendemain du séisme, la Dinepa a organisé la distribution d'eau gratuite par l'intermédiaire de camions et des réservoirs souples (*bladders*) installés par les ONG internationales d'urgence arrivées généralement suite au séisme (par exemple, Action Contre la Faim, Solidarités, USAID, Oxfam...) à proximité des camps de réfugiés, plus rarement dans les quartiers. De même le « cluster » WASH (Water, Sanitation and Hygiene), cellule censée coordonner les interventions de l'ensemble des acteurs de l'urgence sur un secteur a été mis en place très rapidement, par l'Unicef et la Dinepa.

Le rôle de la Dinepa a été clé dans cette organisation rapide : « Le rôle de la Dinepa, pourtant une jeune institution, a été crucial pour le succès de ces opérations. Le Directeur de la Dinepa a su prendre en main la coordination et avait de très bons réseaux avec les distributeurs privés. Dès le début des opérations, la Dinepa a aussi animé, aux côtés de l'Unicef, les

réunions de coordination sectorielle et a apporté des conseils techniques aux acteurs humanitaires » (Grünewald, Binder, Georges, 2010). A partir de mai 2010, la Dinepa, dont l'équipe peu nombreuse, d'une dizaine de personnes, était débordée par le nombre d'ONG intervenant dans la distribution d'eau potable, a délégué à une ONG compétente sur le secteur, Action Contre la Faim (ACF), la coordination de l'approvisionnement par camion en eau des *bladders* installés par les ONG.

Dans ce contexte de crise, les comités d'eau, avec l'appui du GRET et à la demande de la Dinepa ont tenté de se positionner en interface avec les ONG d'urgence et les pouvoirs publics pour acheminer l'aide dans les zones les plus difficile d'accès de la capitale, que sont les quartiers précaires. Un contact téléphonique avec une grande majorité des responsables des comités d'eau, a permis de dresser, quelques jours après le séisme, un premier constat des dommages, quartier par quartier, et de le diffuser via la Dinepa à toutes les ONG et agences d'aide. Cette initiative a été reprise et étoffée pour le compte de la Dinepa, par la production de deux diagnostics de situation des quartiers précaires (sur l'état du bâti, l'accessibilité, l'accès à l'eau, les personnes ressources mobilisables, etc.) mis à disposition des ONG, des organisations internationales et autorités sectorielles intervenant dans ces quartiers sur l'eau potable et les services, et visant à orienter les actions selon les priorités des quartiers.

Dans cette première phase, il s'agissait de mobiliser les comités d'eau des quartiers comme relais pour les acteurs humanitaires en charge de la distribution d'eau par camion, qui n'avaient pas de connaissance du terrain. Identifiés parmi les rares acteurs structurés de quartiers isolés et peu connus par les pouvoirs publics, les comités d'eau ont joué un rôle d'interface permettant de prioriser et d'orienter l'aide d'urgence au niveau de la Dinepa. Cette fonction leur a, dans les premiers temps après le séisme, apporté une visibilité et une légitimité renforcée vis-à-vis des populations des quartiers.

#### **3.2 Défaut de coordination et contradiction des interventions : les effets pervers de l'aide**

Malgré les efforts notables de coordination de la Dinepa, l'arrivée massive d'ONG d'urgence, a rapidement entraîné des difficultés de coordination, renforcées par le manque de ressources humaines de l'Etat. Certaines ONG d'urgence, ne connaissant pas le contexte, n'ont pris en compte ni les acteurs locaux impliqués dans le secteur « avant crise » (institutions publiques ou communautaires), ni les dispositifs techniques qui préexistaient. Ainsi, de nombreuses ONG ont créé dans les quartiers précaires des comités de gestion de l'eau (eau des *bladders* ou réservoirs souples installés par les ONG pour stocker l'eau des camions) *ex nihilo* et dans un temps très court. Il existait pourtant les anciens comités d'eau, dont les équipements avaient été détruits, mais qui étaient compétents en matière de gestion et de contrôle de qualité, et légitimes auprès de la population du quartier, du CTE et de la Dinepa.

Progressivement, ces initiatives ont provoqué l'éclatement de certains comités, leurs membres abandonnant leurs responsabilités pour aller vers des opportunités plus lucratives,

dans une optique de captation de l'aide. De nombreux membres de comités d'eau ont ainsi choisi, à titre individuel, d'intégrer ces nouveaux comités, pour être plus à même de capter l'aide d'urgence, aux dépens des actions qui auraient pu être entreprises au nom d'organisations qui préexistaient.

Du fait de l'afflux massif d'acteurs internationaux, de la faiblesse du leadership local mais aussi des réticences de certains pour toute forme de coordination, la loi de l'offre et de la demande a finalement prévalu concernant le déploiement de l'aide d'urgence, sans cadre de régulation ni limite à certaines stratégies d'occupation du terrain, que des ONG ont parfois privilégié au détriment de l'intérêt collectif. Car au-delà des questions techniques propres à la distribution de l'eau, cette multiplication de comités ad hoc entraîne également des risques de déstructuration sociale. Un risque majeur est celui d'une « délégitimation » d'acteurs organisés de longue date et élus par la population, que sont les comités d'eau. Or, ces organisations sociales plus ou moins structurées auraient, au contraire, pu être plus largement mobilisées comme levier de reconstruction de liens sociaux dans des quartiers traumatisés.

De même, les infrastructures non détruites (bornes fontaines ou réservoirs) n'ont que très rarement été utilisées pour la distribution d'eau par camion. Les ONG d'urgence utilisent en effet de manière privilégiées les *bladders*, bouleversant ainsi les pratiques préexistantes (modification des lieux dédiés à la distribution de l'eau, modification du « goût de l'eau » entre l'eau des kiosques à eau et des *bladders*, etc.).

Cette situation, qui, dans certains cas extrêmes, voyait des ONG d'urgence se quereller lors des réunions de coordination WASH pour obtenir la responsabilité de l'approvisionnement d'un quartier, traduit l'enfermement dans une logique d'offre dans laquelle se trouvent certaines ONG d'urgence, pour des raisons qui tiennent autant à leurs modalités de financement (appel à la générosité) qu'à la prépondérance de la fonction logistique dans l'organisation de leur mission et à l'utilisation de procédures systématiques et très normées qui rendent difficiles l'adaptation au contexte et la souplesse de mise en œuvre. Il a été difficile, voire impossible, pour nombre d'entre elles de modifier leurs approches d'intervention normées, pour prendre en compte des dispositifs et acteurs locaux qui préexistaient, comme les comités d'eau des quartiers défavorisés pour le secteur de l'eau potable.

### 3.3 Passer des logiques d'assistance à des dispositifs pérennes : gérer la transition

Après la phase d'urgence et le déploiement de moyens colossaux, est venu celui de la transition et des « stratégies de sortie ». La priorité, dans le secteur de l'eau a été le désengagement du système de distribution gratuite par camion-citerne, étant donné son coût exorbitant pour les pouvoirs publics et les acteurs internationaux, et son absence de durabilité. De plus, ce système vertueux dans sa conception, s'est avéré impossible à contrôler, et a vu, *in fine*, dans de nombreux cas, l'eau être revendue plusieurs fois jusqu'à sa destination finale, les usagers payant alors cette eau au prix fort. Son coût pour la collectivité s'est avéré sans commune mesure avec l'offre des dispositifs préexistants.

Après la phase d'urgence extrême, il fut donc question d'appuyer le rétablissement du service d'eau dans les quartiers précaires équipés, par la réhabilitation des dispositifs de bornes fontaines qui existaient avant. Ces réhabilitations se sont faites, quand cela était possible, en lien étroit avec les comités d'eau préexistants et le service public, comme par exemple à travers un contrat de maîtrise d'ouvrage déléguée passé au GRET par le CTE et sous la supervision de la Dinepa et sur financement de la Fondation de France. La difficulté de ces réhabilitations fut de réaliser cette transition de la manière la moins heurtée possible, car elle ne mobilisait pas les mêmes acteurs (comité de *bladders* versus comité de gestion, ONG d'urgence versus pouvoirs publics...) et nécessitant de ce fait un haut degré de coordination publique.

Aujourd'hui, la majorité des réseaux secondaires sont réhabilités dans les quartiers précaires équipés. De nouveaux quartiers ont également été équipés de bornes fontaines et de réservoirs par des ONG d'urgence cherchant ainsi des stratégies de sortie à la phase d'urgence. Au total il existerait, en 2013, entre 70 et 80 comités d'eau, constitués plus ou moins à la hâte, et pas toujours avec l'accord préalable des institutions haïtiennes, dans 70 à 80 quartiers de la zone métropolitaine. Pourtant, l'état du réseau primaire reste très dégradé, le manque de ressource en eau criant et l'accès à la ressource est loin de satisfaire l'ensemble de la population de ces 80 quartiers précaires approvisionnés. La multiplication des comités et quartiers équipés n'a fait que renforcer le problème d'approvisionnement qui existait avant le séisme, d'autant que l'état des réseaux ne s'est pas amélioré. Ainsi, au-delà de travaux d'urgence et d'interventions ponctuelles, c'est la réhabilitation du réseau à l'échelle de la ville, ainsi que la mise en cohérence d'une politique publique sectorielle qui sont en jeu, dans un contexte troublé par un Etat très faible, une réforme sectorielle majeure et un contexte post-crise difficile à surmonter.

## 4. Conclusion

Cette expérience démontre la possibilité d'assurer le service public de l'eau dans les quartiers défavorisés d'une grande capitale d'un pays très pauvre et aux institutions fragiles, par la mise en place d'un système hybride couplant réseau public et gestion communautaire. Une série d'innovations, techniques économiques et institutionnelles, couplées à une volonté politique et un appui externe dans la durée, a permis la stabilisation du dispositif.

Néanmoins cette institutionnalisation reste incomplète en l'absence de système de régulation et du non aboutissement de la réforme.

Au-delà de l'amélioration de l'accès à l'eau potable pour les populations des bidonvilles, ce dispositif a créé un lien physique et une continuité entre des quartiers « informels » et la ville « formelle ». Cette solidarité physique et l'existence des comités d'eau, pouvant assurer un rôle d'interface entre les quartiers et les institutions publiques, visent à renforcer à long terme, la reconnaissance et l'intégration des quartiers précaires à la ville.

Le renouvellement du contexte suite au séisme de janvier 2010 a encore complexifié les jeux d'acteurs dans le secteur

de l'eau potable. La logique de l'urgence a eu l'avantage d'une certaine réactivité, mais n'a pas forcément préparé la transition, pire, a brouillé certains fonctionnements qui pré-existaient (du fait de la gratuité de l'aide, du court-circuit des structures publiques et des acteurs organisés de la société, de la multiplication de comités gérant des mannes financières importantes, etc.). Qui plus est, dans le contexte actuel de reconstruction de la ville dans ses dimensions multiples, il semble aujourd'hui impossible d'apporter une réponse uniquement sectorielle sur l'eau potable.

Ainsi, dans le contexte actuel post-crise et de fragilisation extrême des institutions publiques en Haïti, les risques pesant sur l'avenir et la pérennité de cette innovation sont nombreux. L'absence d'acteurs haïtiens à même de prendre en charge cette reconstruction multidimensionnelle, en l'absence d'une maîtrise d'ouvrage communale et d'une autorité coordonnant les différentes institutions et ministères sectoriels, constitue un réel handicap. Les comités d'eau potable des quartiers précaires, s'ils continuent à constituer dans certains quartiers des interlocuteurs crédibles, y compris dans le cadre de projets ambitieux d'aménagement et de reconstruction, semblent aujourd'hui fragilisés par les attermoissements d'une reconstruction physique et institutionnelle qui tarde à se concrétiser.

## Bibliographie

- ANNACACIS J L, Diagnostic de la situation de l'approvisionnement en eau potable un mois après le séisme du 12 janvier 2010, Etat de la situation et recommandations, février 2010
- BARRAU E., FRENOUX C., Vers l'institutionnalisation d'une délégation communautaire, *Revue tiers Monde* n°203. Juillet-septembre 2010
- BARRAU E., FONTENELLE J-P, Appuyer le service public de l'eau potable dans un contexte de crise : l'intervention du GRET en Haïti après le séisme du 12 janvier 2010, *Humanitaires en mouvement*. Lettre d'information n°7
- BRAILOWSKY S., BOISGALLAIS A-S, 2000, *Intermédiation sociale et construction institutionnelle. Démarche du programme d'approvisionnement en eau des quartiers populaires de Port au Prince* en Haïti, *Coopérer aujourd'hui* N°15
- COLOMBIER R. « Les liens et les interactions entre urgence et développement à court et moyen terme. Une ONG de développement confrontée à l'urgence en Haïti », Journée d'étude du Groupe Initiative. 21 mars 2012
- CROZIER M., FRIEDBERG F., 1977, L'acteur et le système, Ed. Du Seuil, Col. Points Politiques Essais n°248.
- GRUNWALD F., BINDER A, GEORGES Y., Inter-agency realtime evaluation in Haiti: 3 months after the earthquake, août 2010.
- JAGLIN S., BOUSQUET A., 2007, Conflits d'influence et modèles concurrents : l'essor de la privatisation communautaire dans les services d'eau d'Afrique Subsaharienne, Working Paper, LATS, 25 p.
- JAGLIN S., 2006, Gouvernance des réseaux et accès des pauvres à l'eau potable dans les villes d'Afrique subsaharienne, Working Paper, LATS, 19p.
- PATINET J., Enjeux et difficulté de la gestion de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène à Port-au-Prince : comment sortir de l'urgence ?, *Humanitaires en mouvement*, Lettre d'information n°7
- THERET, 2000, « Nouvelle économie institutionnelle, économie des conventions et théorie de la régulation : vers une synthèse

institutionnaliste », la lettre de la régulation n°35  
TIPRET J, LOUIS M, Rapport de diagnostic : situation dans les quartiers défavorisés de Port au Prince 4 mois après le séisme du 12 janvier 2010, juin 2010.