

**La restructuration du service de l'eau dans les
bidonvilles de Port-au-Prince passe par un partage
du pouvoir entre le concessionnaire officiel du
service et des structures peu formalisées agréées
par la population**

Bruno Valfrey et Bernard Collignon



HYDROCONSEIL

198, chemin d'Avignon - 84 470 Châteauneuf de Gadagne - FRANCE
Tél/fax : 33 4 90 22 57 80 33 4 90 22 57 81
e-mail : Hydroconseil@aol.com Web : www.hydroconseil.com

Résumé

A Port-au-Prince, le GRET et HYDRO CONSEIL conduisent depuis trois ans un programme pilote de restructuration du service de l'eau. Cette capitale est caractérisée par un effondrement quasi complet de certains grands services publics comme l'eau et l'assainissement, à la suite de longues périodes de dictature et mal gouvernance. Dans ce contexte difficile, la restructuration du service de l'eau doit nécessairement s'appuyer sur les acteurs existants : des opérateurs privés (et notamment ceux du secteur informel) et des structures représentatives des usagers : les comités de quartier. La réussite de ce programme pilote (qui touche 14 quartiers habités par 216 000 personnes) tient beaucoup à l'attitude pragmatique du distributeur d'eau public, qui a préféré adopter une stratégie de partage des responsabilités avec les représentants des quartiers, plutôt que s'arc-bouter sur les prérogatives que lui attribue la Loi.

Mots clés eau potable bidonvilles Haïti comité de quartier opérateur privé

Abstract

At Port-au-Prince, GRET and HYDRO CONSEIL have been leading since three years a pilot program for restructuration of the water supply sector in the shanty towns. This city is characterized by a quasi complete collapse of some great public services as water supply and sanitation, following long periods of dictatorship and poor governance. In this difficult context, the restructuration of the water service has necessarily to win support from existent actors: private operators (and notably those of the informal sector) and structures chosen by the users : the neighbour committees. The success of this pilot program (that concerns 14 quarters inhabited by 216 000 people) is related to the pragmatic attitude of the public distributor of water, that has preferred to adopt a strategy of sharing responsibility with population representatives, rather than claiming its legal monopoly.

Key words drinking water shanty towns Haiti users committee private providers

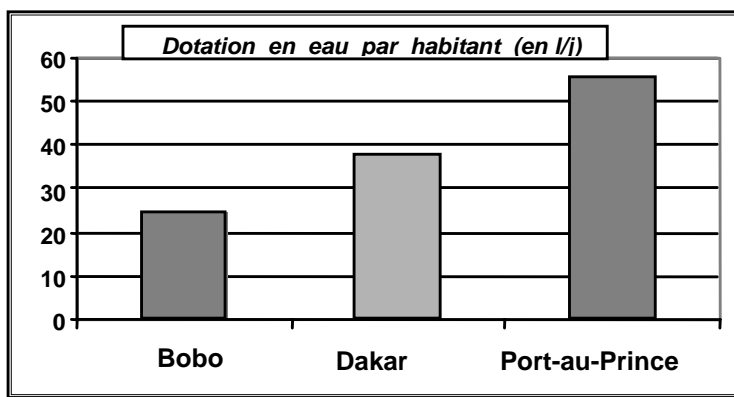
1. Contexte et enjeux du programme

Une croissance urbaine très rapide

Port-au-Prince est une ville de 2 millions d'habitants, qui a connu un développement très rapide ces trente dernières années. La population a été multipliée par 10, à la suite d'un exode rural massif, mais le réseau de distribution d'eau potable n'a pas suivi le même rythme de croissance.

Les ressources en eau sont suffisantes

Les sources situées dans les parties hautes de la ville fournissent 75 000 m³/jour. De plus les forages installés dans la Plaine du Cul de Sac sont exploités au rythme de 35 000 m³/jour. Cela fait un total de 110 000 m³/jour, soit 55 l/j et par habitant. C'est une dotation en eau tout à fait satisfaisante, sensiblement plus élevée que dans une ville comme Dakar, où le service de l'eau est considéré comme de bonne qualité. C'est même 150 % de plus qu'à Bobo Dioulasso, où un service de distribution d'eau par bornes-fontaines très performant permet d'alimenter en eau la majeure partie de la population. Il n'y a donc pas un problème de ressource en eau à Port-au-Prince, mais un problème de distribution et d'organisation du service public.



Un service public médiocre

Malgré cette dotation en eau non négligeable, le service public est très mal assuré :

- de nombreux quartiers (abritant la moitié des habitants) ne sont pas desservis et seules 10 à 12 % des familles bénéficient d'un raccordement à domicile ;
- les autres quartiers sont mal desservis (seulement quelques heures par semaine), ce qui entraîne de forts gaspillages et une mauvaise qualité bactériologique de l'eau (contamination quand le réseau n'est pas en charge);
- plus aucune borne-fontaine publique n'était en service régulier dans la ville en 1994 ;
- l'entreprise publique (CAMEP) est largement déficitaire, elle facture ses prestations au forfait (sans comptage du volume d'eau) et le taux de recouvrement des factures reste faible (25%).

Ce service public peu crédible est à l'image de l'Etat haïtien, après 40 ans de déshérence, sous les gouvernements des Duvalier et les années d'instabilité politique qui ont suivi. On assiste depuis le retour à la démocratie, en 1994, à une tentative de réhabilitation de ce service public, avec des difficultés qui sont à l'image de l'Etat lui-même qui cherche encore son équilibre (à l'heure où cette note est écrite, Haïti est dépourvu de gouvernement depuis plus de 12 mois, faute d'un accord entre les parlementaires des divers partis qui revendiquent le pouvoir).

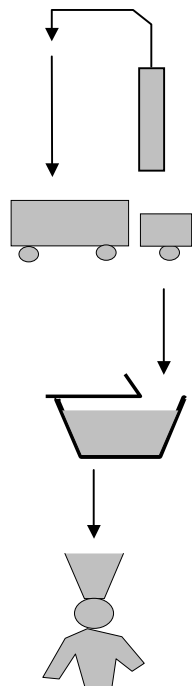
Des opérateurs privés omniprésents

Face à la carence de l'Etat, le développement du secteur privé de la distribution de l'eau à Port-au-Prince est exacerbé. Une demi-douzaine de forages privés alimentent en eau (par l'intermédiaire de centaines de camions) les milliers de citernes privées de la ville, dont une bonne partie sont destinées à la revente aux usagers et ont donc pris la place des bornes-fontaines délaissées par l'entreprise publique.

Il existe également de très nombreux particuliers qui revendent l'eau à la porte de leur domicile et un nombre très important de piquages clandestins. La longueur totale de ces réseaux de distribution alternatifs a été estimée à 600 km, soit le triple de la longueur du réseau public.

Ces opérateurs privés répondent assez bien à la demande en eau des populations à faibles revenus, parce qu'ils sont capables de s'adapter rapidement à une demande atomisée et irrégulière dans le temps et dans l'espace. Mais ce service à un coût élevé qui n'est pas à la portée de tous (3 à 4 \$/m³, contre 0,5 \$ pour le réseau public) et nous estimons que 20 à 30 % des familles tirent l'essentiel de leurs approvisionnement en eau de ressources « gratuites » : fuites du réseau, puits ou eau de pluie.

La chaîne des opérateurs privés de la distribution d'eau à Port-au-Prince et l'augmentation du prix du m³ d'eau, pour divers niveaux de service.



1. Forages privés. L'eau est vendue en gros (par camion de 5 à 20 m³), au prix de 0,1\$/m³. Les clients sont des camionneurs qui vont la revendre en ville ou des industriels qui trouvent ici une eau moins chère que celle du réseau public.

2. Camions. L'eau est revendue en gros à des propriétaires de citernes privées au prix de 0,8 à 1,5 \$/m³. Les clients sont des revendeurs qui vont la détailler à l'intérieur du quartier ou des particuliers qui ne sont pas régulièrement approvisionnés par le réseau public.

3. Citernes privées. L'eau est vendue au détail (par seaux de 15 à 25 litres), au prix de 2 à 3 \$/m³. Les clients sont des porteuses d'eau qui vont la revendre au porte à porte ou des particuliers qui l'utilisent pour leur propre usage.

4. Porteuses d'eau. L'eau est vendue au détail au prix de 3 à 5 \$/m³, à des particuliers qui n'ont pas les moyens de financer un branchement particulier, qui n'ont pas le temps d'aller chercher l'eau à l'extérieur ou qui sont trop faibles ou trop âgés pour aller la chercher.

2. Objectifs de l'action

Dans ce contexte difficile, le programme piloté par le GRET et HYDRO CONSEIL est centré précisément sur l'alimentation en eau des bidonvilles, c'est-à-dire de quartiers où il n'existe encore aucun service public et aucun réseau de distribution. L'objectif est de mettre en place un système de distribution par bornes-fontaines publiques payantes, gérées par des associations de quartier. L'une des difficultés résulte du fait que ce sont des quartiers non lotis, où les maisons ont été construites clandestinement, sans titres fonciers et sans aucune organisation de l'espace (pas de voies carrossables).

3. Description de l'action

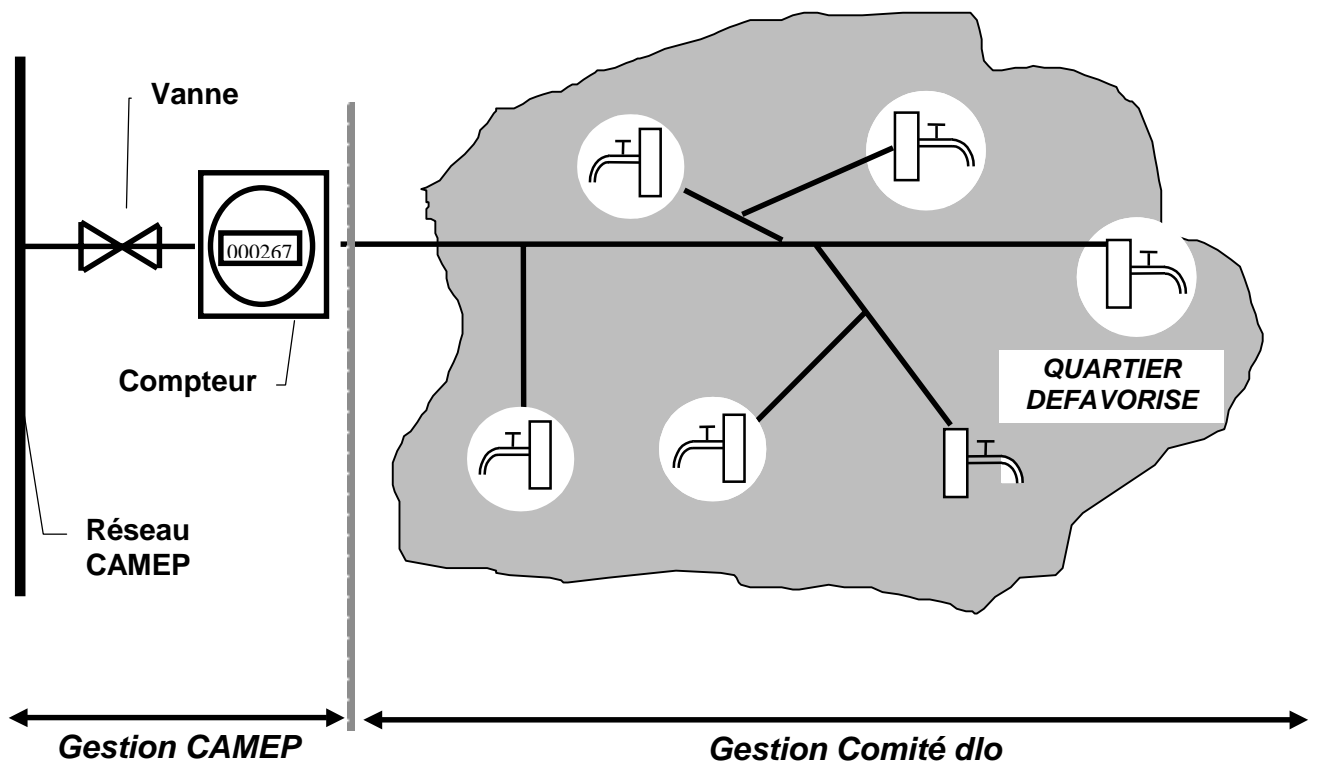
L'action résumée ici correspond à 3 programmes successifs, financés par l'Union Européenne (ECHO, DG8) et la CFD. Ces trois programmes ont bénéficié d'un appui décisif et sans faille de l'entreprise publique de distribution d'eau (la CAMEP) qui démontre ainsi sa capacité d'adaptation et sa volonté de satisfaire les besoins des usagers les plus pauvres. Elle montre aussi un grand sens politique, car le redressement d'un tel opérateur public ne peut se faire

Ces programmes ont touché 14 quartiers de Port-au-Prince, où habitent 216 000 personnes.

4. Les principes techniques de construction des réseaux dans les quartiers irréguliers

Le type d'installation mis au point par HYDRO CONSEIL avec ses partenaires (GRET, GATAPHY, SICA, CAMEP) repose sur les principes suivants :

- l'alimentation des quartiers populaires est faite à partir du réseau urbain exploité par l'opérateur public (la CAMEP), sans recourir aux transporteurs privés ; les réseaux installés dans les quartiers sont donc toujours reliés au réseau urbain principal, seul susceptible de fournir une eau de bonne qualité bactériologique;
- les raccordements au réseau CAMEP sont équipés d'un compteur qui constitue la limite physique de souveraineté de la CAMEP et du Comité
- comme le réseau de la CAMEP n'est sous pression que quelques heures par jour, on construit des réservoirs correspondant à au moins 24 et de préférence 48 heures de consommation bornes-fontaines publiques, de façon à pouvoir laisser le réseau du quartier en pression, même pendant les coupures dans le réseau principal, ce qui réduit les risques de contamination par infiltration d'eau usées ;
- à l'intérieur même des différents quartiers, est installé un réseau de distribution enterré à faible profondeur ou même aérien dans les zones où il est impossible de l'enfouir ; ce réseau de distribution fait 1500 mètres en moyenne par quartier et il est placé sous la complète responsabilité juridique, technique et financière du comité de l'eau
- l'eau est distribuée aux usagers au travers de bornes-fontaines payantes, où elle est revendue à un prix moyen de 1 \$/m³, non négligeable pour les familles les plus pauvres, mais supportable pour la majorité des familles des bidonvilles, qui achetaient auparavant l'eau 2 à 4 fois plus cher ;
- une attention particulière est apportée aux études techniques des réseaux, afin d'éviter les conflits fonciers et pour limiter les risques de panne, qui sont difficiles à gérer par les comités de quartier ; ces études ont été confiées à des opérateurs locaux ;
- les travaux de construction des réseaux, des réservoirs et des bornes-fontaines ont été confiés à des entreprises privées locales, après un appel d'offres restreint ; les prestations de celles-ci sont vérifiées par un bureau de contrôle indépendant haïtien (le SICA).



5. La gestion du système de distribution d'eau par des associations d'usagers

La méthodologie d'intervention mise au point par le GRET avec ses partenaires (SOLAM, GATAPHY, SICA, HYDRO CONSEIL) repose sur les principes suivants :

- l'analyse de la demande des quartiers est faite en étroite concertation avec la CAMEP, comme les études de faisabilité technique (débit et pression disponible dans le réseau) et sociale (consensus au sein du quartier) ;
- l'eau est achetée à la CAMEP à un prix « de gros » de 5,3 gourdes par m³ (environ 0,3 \$ par m³) ; l'eau est distribuée aux usagers au travers de bornes-fontaines payantes, où elle est revendue à un prix moyen de 15 gourdes par m³ (environ 1 \$ par m³) ; à partir du produit de la vente de l'eau aux bornes-fontaines, chaque comité paie sa facture à la CAMEP ; depuis le début du projet, aucun impayé n'a été signalé ;
- la vente est assurée par des vendeuses et des vendeurs choisis et rémunérés par le comité de gestion du quartier ;
- ce comité est constitué par des représentants de l'ensemble des organisations de base du quartier ; il assure des responsabilités de maîtrise d'ouvrage (choix du nombre et des emplacements de bornes-fontaines, réception des travaux,...) ; il organise l'entretien et l'exploitation du réseau, sous contrat avec la CAMEP qui lui fournit l'eau à l'entrée du quartier, mais la responsabilité de la CAMEP s'arrête au compteur général installé à l'entrée du quartier et elle n'assure aucun service à l'intérieur du quartier ;
- les comités de quartier sont constitués à l'issue d'un travail d'animation et de formation intensive, essentiellement assuré par le GRET et SOLAM, une ONG Haïtienne spécialisée dans le travail d'animation dans les bidonvilles ;
- dans le quartier de Delmas 32, le programme devrait déboucher sur la mise en place de 500 branchements particuliers (en sus des bornes-fontaines) ; cela va justifier la constitution d'une régie locale de distribution d'eau, sous contrat avec la CAMEP ;
- la marge brute réalisée par le Comité sur la vente de l'eau (environ 0,7 \$ par m³) permet de rémunérer les vendeuses, de verser une petite indemnité aux membres du comité et de financer la maintenance du réseau ; la marge dégagée (15 à 20 %) est investie dans d'autres activités d'intérêt collectif dans le quartier (fossés d'assainissement, passerelles, trottoirs,...) ;
- le GRET joue un rôle d'arbitre et de facilitateur, entre les comités et la CAMEP ou entre les diverses organisations de base dans les quartiers, ce qui n'est pas une mince affaire dans une ville où les tensions sociales et politiques sont aussi exacerbées ; cette fonction est appelée à être progressivement prise en charge par des opérateurs locaux ;
- la décision d'intervenir dans un quartier et les choix techniques sont pris en très étroite concertation avec la CAMEP qui assure la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble du programme.

6. Résultats obtenus

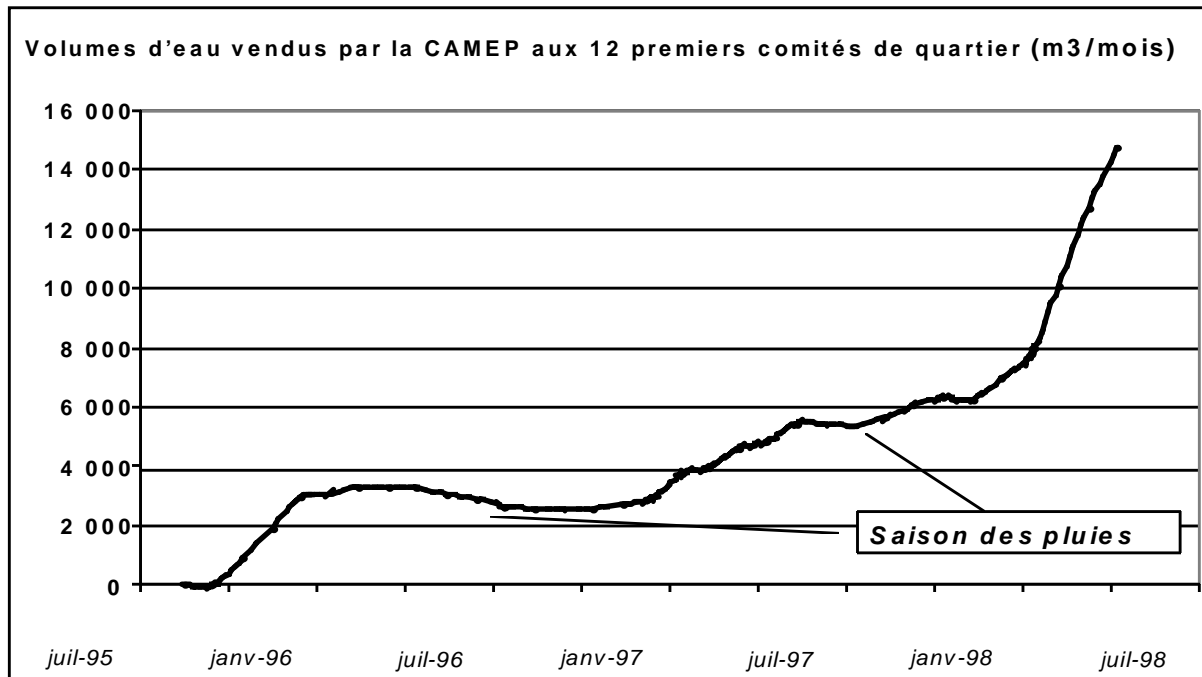
Une vingtaine de km de réseau ont été construits, alimentant une soixantaine de bornes-fontaines et il est prévu début 1998 le raccordement supplémentaire de 50 citernes et de 500 domiciles. 1200 m³ de réservoirs ont été construits à l'intérieur des 14 quartiers, permettant de stocker 2 jours de distribution et donc de pallier aux coupures quotidiennes de pression.

Ces 14 réseaux permettent de distribuer 500 m³ par jour et donc d'assurer l'alimentation principale de 50 000 personnes (à raison de 8 litres par jour et par habitant) et une alimentation d'appoint pour 150 000 autres habitants. De plus, ces bornes-fontaines ont un effet régulateur sur le prix de l'eau dans ces quartiers, en proposant le service à 1 \$/m³, contre 0,3 à 0,7 \$/m³ chez les revendeurs privés auparavant.

14 comités de quartier gèrent le service de l'eau, certains depuis plus de 2 ans. Ils se sont constitués en intégrant des leaders de toutes les organisations de base, sans exclusive (partis politiques, églises, associations de jeunes, de femmes, réseaux d'influence de notables,...). Ces comités ont démontré leur grande maturité dans la gestion des conflits à l'intérieur des quartiers et dans la gestion de l'argent : le taux de paiement des factures CAMEP est de 100 %. Avec la marge dégagée sur le prix de vente de l'eau, ces comités ont participé au financement d'une quinzaine de petites infrastructures

collectives (terrains de sports, salles de réunion, passerelles, fossés d'assainissement, douches,...), qui renforcent leur légitimité auprès de la population..

Le volume d'eau distribué chaque jour par les comités de quartier augmente très sensiblement depuis deux ans, ce qui prouve que le système mis en place répond à une véritable demande de la population. Sur la courbe des consommations donnée ci-dessous, on remarquera quand même la baisse sensible pendant la saison des pluies, qui démontre que ce programme touche des populations aux revenus très limités. Dès qu'il apparaît une ressource en eau alternative peu coûteuse (l'eau de pluie récoltée sur les toits), cette frange particulièrement défavorisée de la population délaisse les bornes-fontaines payantes.



7. Impacts et perspectives

Difficultés rencontrées

La pression dans le réseau de la CAMEP est faible, irrégulière et imprévisible dans le réseau, ce qui constitue le principal goulet d'étranglement à une augmentation des quantités distribuées dans les quartiers.

Le statut juridique des terrains est très mal défini (pas de cadastre) ce qui entraîne de très longues discussions et des arbitrages difficiles pour le choix de chaque site.

Le personnel de la CAMEP est mal formé à la gestion de clientèle, de compteurs, de facturation,...et il est donc difficile de faire pratiquer cette approche du service public (qui cherche à s'adapter étroitement à la demande) aux agents d'exécution de la CAMEP, habitués à monnayer la mise en pression des quartiers ou même les branchements pirates.

L'animation dans les quartiers défavorisés de Port-au-Prince est rendue très difficile par un contexte politique et social explosif. Peu d'ONG locales possédaient en 1994 l'expérience et les compétences nécessaires et le GRET a donc été amené à promouvoir une structure locale qui se spécialise petit à petit dans le domaine de l'ingénierie sociale dans les bidonvilles.

Le fonctionnement des comités de quartiers n'est guère plus transparent ou démocratique que celui des Municipalités. Il ne faut pas faire d'angélisme et s'imaginer qu'un enjeu politique et économique aussi fort (le commerce de l'eau) puisse être traité dans un bidonville indépendamment des rapports de force existants entre les organisations politiques plus ou moins mafieuses du quartier. Le rôle des animateurs est alors de favoriser les débats et la remise en cause des avantages abusifs que certains groupes ou individus cherchent à acquérir.

Bonnes surprises

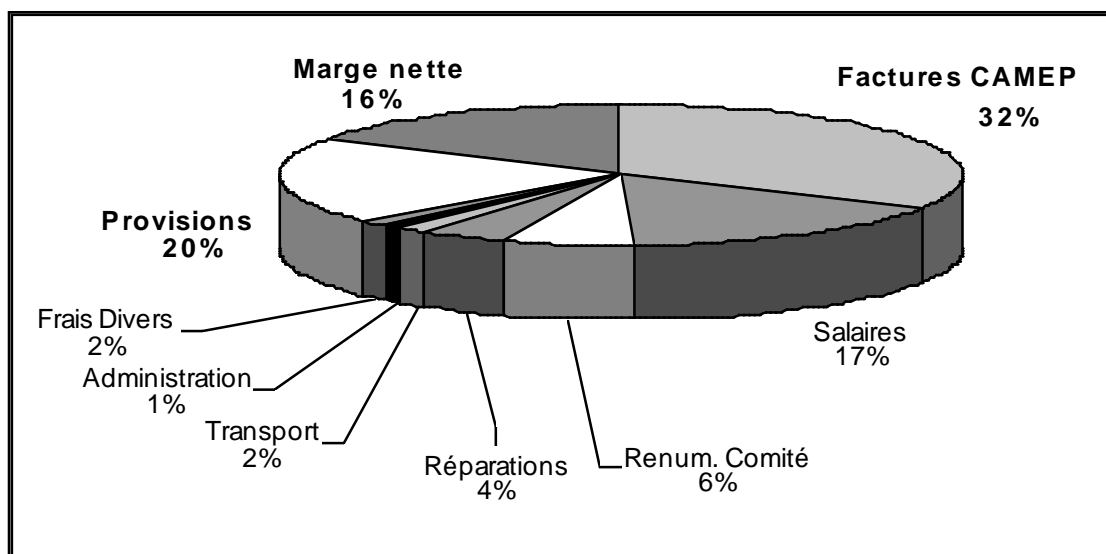
Ce programme a bénéficié d'un soutien sans faille de la CAMEP (et particulièrement de sa direction générale), bien qu'il ne s'intègre, à priori, dans la stratégie qu'elle avait défendue face aux bailleurs de fonds et à sa tutelle.

On doit aussi noter l'engagement consensuel de toutes les organisations de base, dont on connaît par ailleurs la concurrence très vive et conflictuelle en Haïti. La distribution de l'eau constitue donc un enjeu suffisamment important et concret pour que ces organisations taisent leurs rivalités pour aboutir à un résultat tangible.

L'étude, la construction et le contrôle de tous les travaux ont pu être confiés à des bureaux d'études et des entreprises de Port-au-Prince qui ont fait la preuve de leur compétence dans les conditions très particulières des bidonvilles, malgré leur faible expérience dans ce champs relativement nouveau.

La concurrence des nouvelles bornes-fontaines a été acceptées par les propriétaires de citernes, et aucun cas de sabotage n'a été signalé. Ceci a été rendu possible par à la forte mobilisation des associations de base qui « protègent » les réseaux.

La vente de l'eau, même à un prix relativement modéré (puisque'il ne représente que 30 à 50 % du prix pratiqué précédemment par les revendeurs privés) permet aux comités de quartier de dégager une marge d'autofinancement fort importante (36 % de leur chiffre d'affaires). Une fois constituée des provisions pour le renouvellement des installations (20 % des recettes), il leur reste des sommes relativement importantes qui sont réinvesties dans d'autres aménagements d'intérêt collectif, qui contribuent à la structuration des quartiers et à leur intégration dans la trame urbaine (fossés d'assainissement, ponts, passerelles, terrains de sport, douches, locaux communautaires,...). Une quinzaine d'aménagements de ce type ont ainsi pu être réalisés, en s'appuyant sur un fonds d'investissement local qui exigeait précisément un investissement financier des intéressés.



Perspectives d'extension

Nous estimons les besoins pour Port-au-Prince entre 500 et 1000 bornes fontaines et il reste donc beaucoup de travail. Heureusement, de nombreux bailleurs de fonds se montrent intéressés par ce programme, car il constitue un des rares exemples de véritable réhabilitation d'un service public, depuis le retour à la démocratie en Haïti en 1994.

Le développement du système nécessitera cependant une stratégie plus volontariste de la CAMEP, qui intègre bien cette forme de distribution originale dans sa stratégie globale de distribution. Pour ce distributeur d'eau public, l'intérêt d'un tel programme est à la fois d'élargir sa clientèle (augmenter ses recettes), d'améliorer son image (desservir une part plus importante de la population) et limiter le vandalisme sur le reste de son réseau.

Le développement du système dépendra aussi du dynamisme et des performances du ou des opérateurs haïtiens qui s'engageront durablement dans le domaine ardu de l'ingénierie sociale. En

effet, jusqu'à présent, le GRET et HYDRO CONSEIL ont joué un rôle moteur dans la mise au point de nouveaux modes de distribution d'eau et d'organisation des usagers, mais ce rôle devra être rapidement pris en charge par des organisations locales, qui l'intègrent dans leur propre stratégie.

Données de base du programme

Localisation : 14 bidonvilles (216 000 hab.) de Port-au-Prince, la capitale de Haïti

Financement : Union Européenne (ECHO et DG8) et CFD (3 millions de \$)

Maîtrise d'ouvrage : CAMEP (entreprise publique)

Maîtrise d'oeuvre : GRET (ONG française)

Autres partenaires impliqués : HYDRO CONSEIL, GATAPHY, SOLAM, SICA, SOE et 4 entreprises de génie civil haïtiennes.

Les quartiers équipés de réseaux de distribution d'eau dans le cadre du programme

Nom du quartier	Population	Date de création	Réseau de distribution installé		
			nombre de bornes	Longueur m	Réservoirs m ³
Quartiers où les réseaux ont été installés en 1995/1996 (ECHO)					
Montjolly	8 000	1995	5	1200	50
Cité l'Eternel Nord	20 000	1995	4	2000	48
Cité l'Eternel Sud	20 000	1995	4	2000	36
Baillargeau	12 000	1996	3	1000	36
Desprez	4 000	1996	2	300	24
Solino	25 000	1996	2	600	40
Tichéri	6 000	1997	2	600	24
Drouillard	15 000	1997	4	2000	48
Total	110 000		26	9 700	306
Quartiers où les réseaux ont été installés en 1997/1998 (CFD / UE)					
Bois Neuf	10 000	1997	4	2000	48
Decayette	15 000	1997	6	1800	100
Villa Rosa	8 000	1997	7	2000	99
Delmas 32	50 000	1997	11	4500	500
Trou sable	15 000	1997	6	1600	60
Solino	p.m.	1998	2	360	34
Cité Marc	8 000	1998	3	600	36
Total	106 000		39	12 860	877

Fiche rédigée le 1/7/98 par Bruno Valfrey et Bernard Collignon, de **HYDRO CONSEIL**

53, rue du Moulin des Prés, 75013, Paris

Tél./fax : 33 1 45 65 11 16 e-mail H20conseil@aol.com

Autres contacts : **GRET Haïti**, Sacha Brailowsky, Patrick Vilaire et Daniel Henrys

87, rue Cameau, Port-au-Prince, Haïti

Tél/fax : 509 22 62 15