



**DÉBATS &  
CONTROVERSES**

**13/**

**La participation  
citoyenne, un levier  
pour des services  
plus étendus,  
plus fonctionnels  
et plus justes ?**

Journée d'échanges ContrEauverses,  
23 février 2018





## **LA COLLECTION « DÉBATS & CONTROVERSES »**

se compose de textes issus de journées thématiques, de séminaires, de tables rondes et d'ateliers. Ces événements rassemblent, autour des grandes thématiques animant le monde du développement, des panels composés de praticiens, chercheurs et bailleurs.

Elle couvre également des actes de colloques et conférences.

Le contenu, uniquement textuel, alterne entre des restitutions fidèles des communications et tables rondes, et des synthèses des discussions.

- RESPONSABLES ÉDITORIAUX : Marie Camus, François Enten
  - COORDINATEURS : Mathieu Le Corre, Thomas Le Jeune.
  - RELECTURE : Marie Camus, Véronique Beldame, François Enten.
  - CONCEPTION DE MAQUETTE ET COMPOSITION : Hélène Gay (Gret).
- 

# La participation citoyenne, un levier pour des services plus étendus, plus fonctionnels et plus justes ?

---

**Journée d'échanges ContrEauverses,  
23 février 2018,  
Campus du Jardin d'agronomie tropicale de Paris,  
Nogent-sur-Marne**

Journée organisée par le Gret et l'Agence française  
de développement

*Retranscription par Marion Osmont*

# Sommaire

p. 6

Sigles et acronymes

p. 8

**Introduction**

Jean-Luc FRANÇOIS, AFD

p. 12

**Cadrage des échanges**

Mathieu LE CORRE, Gret

p. 16

**PREMIÈRE PARTIE**

1

**La participation citoyenne à la co-construction des politiques sectorielles de l'eau et de l'assainissement**

p. 18

**PREMIÈRE INTERVENTION  
Plaidoyer pour  
l'assainissement  
à Phnom Penh**

Thomas BOUISSE, AFD

p. 29

Échanges avec la salle

p. 32

**DEUXIÈME INTERVENTION  
Appui aux collectifs de  
la société civile de l'eau  
en Afrique centrale et  
de l'Ouest**

Sandra MÉTAYER,  
Coalition Eau

p. 45

Échanges avec la salle

p. 52

**Échanges autour de la  
première partie**

p. 66

2

**DEUXIÈME PARTIE**

**Le contrôle citoyen des politiques sectorielles  
de l'eau et de l'assainissement**

p. 68

**PREMIÈRE INTERVENTION  
Le suivi du budget  
eau et assainissement  
et la mobilisation  
des parlementaires  
au Cameroun**

Ghislain Patrick Philippe  
EBANDA, Dynamique  
Citoyenne

p. 76

**DEUXIÈME INTERVENTION  
Programme d'appui à la  
certification citoyenne  
dans l'hydraulique et  
l'assainissement pour  
la transparence (Pact)**

Jean-Marie ILY, Gret, et  
Ndongo KEBE, Forum Civil

p. 84

**Échanges autour de la  
deuxième partie**

p. 92

3

**TROISIÈME PARTIE**

**Table ronde**

p. 95

**Regards croisés sur  
les enjeux de  
l'accompagnement de la  
participation citoyenne :  
acteurs, outils, méthodes  
et légitimité**

p. 108

**Synthèse de la journée**  
François ENTEN, Gret

p. 116

**Clôture**  
Céline GILQUIN, AFD

p. 121

Note de présentation

p. 125

Liste des participants

**La participation citoyenne fait référence aux processus d'implication des populations dans les projets de développement et les politiques publiques.**

Aujourd'hui considérée comme un tournant significatif dans les stratégies et modalités de coopération internationale, elle relève encore de concepts flous et reste parfois cantonnée à des formes plus incantatoires qu'effectives.

Dans le cas de projets d'accès à l'eau, à l'hygiène et à l'assainissement, la participation citoyenne peut servir des objectifs d'équité d'accès aux services et de renforcement de la démocratie, ou encore servir d'outil d'amélioration de la qualité de ces services. Mais comment se concrétise-t-elle sur les terrains d'intervention? De quels citoyens parle-t-on? Comment sont-ils organisés? Quelles sont leur légitimité et leur représentativité? De quelle manière la participation citoyenne est-elle financée? Comment renforce-t-elle la portée, la légitimité et l'efficacité de l'action et des services?

En s'efforçant de répondre à certaines de ces questions, cette journée de ContrEauverses, co-organisée par l'Agence française de développement (AFD) et le Gret, privilégie un registre empirique pour explorer les différentes formes de participation citoyenne liées à des projets d'eau, d'hygiène et d'assainissement. Elle donne pour cela la place aux échanges d'expériences ainsi qu'aux analyses entre praticiens et chercheurs, et initie un premier point d'étape dans une réflexion qui reste encore à prolonger. ■■

# Sigles et acronymes

- ADB** / Asian Development Bank
- AFD** / Agence française de développement
- AMCOW** / African Ministers' Council on Water
- AME** / Alliance pour la maîtrise de l'eau et de l'énergie (Cameroun)
- ANEW** / African Civil Society Network on Water and Sanitation
- CAMWATER** / Cameroon Water Utilities Corporation
- CANEA** / Cadre de concertation des acteurs non étatiques des secteurs de l'eau et de l'assainissement au Bénin
- CCABT** / Conseil de concertation pour l'assainissement de base togolais
- CCOAD** / Chambre de concertation des ONG et des associations de développement (Niger)
- CDE** / Camerounaise des eaux
- CONGAD** / Conseil des organisations non gouvernementales d'appui au développement (Sénégal)
- COP** / Conference of the Parties
- DACE** / Document administratif pour la croissance et l'emploi
- FANMEX** / Freshwater Action Network Mexico
- FNUD** / Fonds des Nations unies pour la démocratie
- GIRE** / Gestion intégrée des ressources en eau
- GLASS** / Global Analysis and assessment of Sanitation & Drinking Water

- GP/EHA** / Groupe pivot eau hygiène et assainissement (Mali)
- JICA** / Japan International Cooperation Agency
- KEWASNET** / Kenya Water and Sanitation Civil Society Network
- ODD** / Objectifs de développement durable
- OMD** / Objectifs du millénaire pour le développement
- OMVS** / Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal
- ONAS** / Office national de l'assainissement du Sénégal
- OSC** / Organisations de la société civile
- PACT** / Programme d'appui à la certification citoyenne dans l'hydraulique et l'assainissement pour la transparence
- PCPA** / Programme concerté pluri-acteurs
- PEFA** / Public Expenditure and Financial Accountability
- PIDESC** / Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
- PPP** / Partenariat public-privé
- PSE** / Plan Sénégal émergent
- SDAGE** / Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
- SNEC** / Société nationale des eaux du Cameroun
- SPONG** / Secrétariat permanent des organisations non gouvernementales (Burkina Faso)
- SWA** / Sanitation and Water for All
- UWASNET** / Uganda Water and Sanitation NGO Network
- WIN** / Water Integrity Network //

# Introduction

## Jean-Luc FRANÇOIS,

AFD, directeur du département Transition écologique et ressources naturelles

Au nom de l'AFD<sup>1</sup>, je suis heureux d'introduire cette journée et constate avec plaisir la présence de collègues de la recherche et de la société civile. Nous poursuivons un cycle de discussions commencé en 2009 entre l'AFD et le Gret avec une série de séminaires conjoints, les ContrEauverses, qui se sont tenus jusqu'en 2014. Il semble utile de rappeler les thèmes qui avaient été retenus lors de ces rencontres, car cette journée s'inscrit dans la continuité de ces échanges.

- » Contractualisation appliquée aux petits opérateurs.
- » Approches de financement pour l'approvisionnement en eau dans les petites agglomérations.
- » Décentralisation et services d'eau potable.
- » Stratégies de renforcement des communes (nous parlerons également de citoyens, car les deux sont liés).
- » Eau et assainissement dans les villes du Sud.
- » Intégration des quartiers défavorisés aux politiques urbaines (aujourd'hui, nous parlerions plutôt de quartiers périphériques, car la notion de périphérie possède à la fois une dimension géographique et sociale).
- » Assainissement dans les villes du Sud, un business comme les autres?

Tous ces sujets ont fait l'objet d'une publication dans la collection « Débats et Controverses » du Gret. L'idée est aujourd'hui de se retrouver le temps d'une journée afin de repartir du bon pied après un moment de creux, mais également d'élargir le

<sup>1</sup>. Agence française de développement.

dialogue au-delà du noyau historique Gret/AFD – peut-être même qu’au sein de l’AFD, cela permettra d’élargir le débat au-delà des seules équipes Eau et assainissement. Le thème qui a été retenu cette année est celui de la participation citoyenne. Cette entrée par la participation citoyenne nous permettra de mener une réflexion sur la façon dont l’idée générale de « commun » est mise en œuvre dans les opérations. Dans la note de présentation<sup>2</sup>, la participation citoyenne est définie à deux niveaux : comme une fin en soi, et comme un outil pour améliorer la qualité des services. Or, il me semble que l’idée que nous développons est que nous avons besoin d’intégrer

**Nous avons besoin d’intégrer dans nos façons de faire la notion de commun afin d’améliorer la qualité et l’efficacité de nos opérations.**

dans nos façons de faire la notion de commun afin d’améliorer la qualité et l’efficacité de nos opérations. Autrement dit, la prise en compte de l’opinion des acteurs, des opérateurs, des décideurs, et surtout des bénéficiaires, dont la voix est la plus importante, est une garantie de l’efficacité de nos interventions. Cela va avec l’évolution des mandats donnés à l’AFD, désormais compétente sur le champ de la gouvernance, ce qui va très vite se répercuter sur les opérations avec les collectivités

territoriales et les communes. Nous avons eu en interne des débats entre gouvernance citoyenne, gouvernance politique et gouvernance sectorielle, débats fréquents pour l’ensemble des « sectoriels », notamment des collègues chargés de l’eau et de l’assainissement qui avaient déjà partagé le souci d’intégration des acteurs. Nous discutons également d’un nouveau plan d’orientation stratégique qui fixe des ambitions intéressantes : les interventions de l’AFD devraient être 100 % compatibles avec les Accords de Paris (jusqu’à aujourd’hui, 50 % de nos volumes financiers étaient « pro-climat », dont une part, la plus importante, concernait l’atténuation, et une autre, insuffisante, l’adaptation), et il nous a été demandé de mettre l’accent sur l’adaptation, qui concerne très souvent l’eau. Toutes nos interventions doivent également comporter une composante « lien social », concept qu’il nous sera demandé de préciser car, s’il touche aux questions d’inégalité et d’équité de genre, il ouvre également la voie aux questions de participation citoyenne. Et, s’agissant du domaine de l’eau et de l’assainissement, et de la gestion intégrée des ressources en eau, nous en resterons à ce qui est déjà une des actions fondamentales des équipes, à savoir

<sup>2</sup>. Voir annexe p. 121.

la définition de cadres sectoriels inclusifs dans les politiques nationales. Tout cela se traduit par une réorganisation interne, avec la création d’un département de transition écologique et un département de transition citoyenne, avec lesquels nous devons travailler. Je pense qu’il n’est pas besoin de rappeler l’importance, au Gret, de l’équipe d’appui aux organisations de la société civile.

Les enjeux de cette journée consistent en des échanges sur les principes généraux mais aussi, je l’espère, en un partage d’expériences. Avec des sujets comme la participation citoyenne ou les communs, nous entrons dans une philosophie politique. Si celle-ci est nécessaire, le partage de pratiques me semble cependant absolument indispensable dans le cadre de la mise en œuvre des projets. ■■

# Cadrage des échanges

## Mathieu LE CORRE,

Gret, responsable du programme  
Eau potable, assainissement, gestion des  
déchets (Epad)

Le choix de cette thématique résulte d'un débat interne au sein de l'équipe Eau potable et assainissement du Gret et, lorsque nous en avons discuté avec nos collègues de l'AFD, il est apparu que cela entraînait également en résonance chez eux.

En première approche, la participation citoyenne nous intéresse d'abord au **niveau local**, parce que c'est là qu'elle peut contribuer à la définition des solutions techniques et organisationnelles qui permettent à un service de fonctionner, et à une possible régulation de proximité de voir le jour. Elle nous intéresse également à un **niveau national**, car elle permet la co-construction des politiques publiques sectorielles, de mettre certains sujets à l'agenda politique et, éventuellement, de contrôler leur mise en œuvre et l'usage des budgets. Les questions relatives au niveau local avaient déjà été abordées lors des diverses ContrEau-verses, lorsque nous avons parlé de maîtrise d'ouvrage et de contractualisation. Nous avons cette fois-ci souhaité nous intéresser au « niveau national », sujet nouveau pour le secteur et pour le Gret, sachant que nous y travaillons au travers des systèmes de suivi technique et financier (Stefi) par exemple, au Sénégal ou ailleurs, et que c'est un sujet sur lequel nous avons déjà réfléchi et échangé.

Un certain nombre de pays n'ont pas atteint les OMD<sup>1</sup> dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Et, pourtant, les ODD<sup>2</sup>,

Un certain nombre  
de pays n'ont pas atteint  
les OMD dans le  
secteur de l'eau et de  
l'assainissement.

1. Objectifs du millénaire pour le développement.  
2. Objectifs de développement durable.

selon l'analyse du pS-Eau sur la comparaison entre ODD et OMD pour l'eau, ont un niveau d'exigence supérieur, portant sur l'universalité de l'accès et la gestion sécurisée de celui-ci avec, par exemple, l'exigence d'un point d'eau à domicile et l'accès à l'eau en continu et en qualité suffisante. On retrouve ce genre d'échelle de niveau de services dans l'assainissement ainsi que sur de nouvelles entrées, comme l'hygiène. Ces objectifs sont ambitieux, et il faut effectuer des efforts considérables pour les atteindre. L'enjeu qu'ils poursuivent, à savoir susciter la volonté politique des acteurs du Sud pour faire émerger ces sujets, est important. On constate au niveau des OMD une grande différence concernant la carte de l'accès à l'eau et celle de l'assainissement : l'assainissement est l'angle mort de la politique publique dans un certain nombre de pays du Sud. La volonté politique a des angles morts **géographiques** :

quartiers périphériques et quartiers populaires, sites ruraux isolés. Elle a aussi des angles morts **thématiques** – j'ai parlé de l'assainissement, on peut également parler de la durabilité des services et de la question économique, notamment lorsque les services sont gérés par des régies publiques. La question tarifaire est sensible, et il n'y a pas forcément la volonté politique nécessaire pour l'aborder frontale-

ment. Sous cet angle, la participation citoyenne peut également permettre à une demande de s'exprimer et de peser sur une volonté politique.

Nous avons donc trois niveaux de participation citoyenne :

- » la participation citoyenne comme outil permettant d'améliorer la qualité des résultats ;
- » la participation citoyenne comme outil permettant à une demande de s'exprimer ;
- » la participation citoyenne comme une fin en soi, plus idéaliste.

La participation n'est pas un sujet nouveau. Cette notion est apparue dans les années 80 comme une solution possible face au constat que les populations ne s'approprièrent pas les innovations que l'on cherchait à faire émerger. Les années 90 voient l'apparition des cartographies et budgets participatifs. Puis, dans les années 2000, apparaît une critique de ce concept, qui le qualifie alors d'« illusion participative ». On se demande égale-

L'assainissement est l'angle mort de la politique publique dans un certain nombre de pays du Sud.

ment si ce n'est pas un outil vecteur de désengagement de la puissance publique. La participation n'est donc pas une notion nouvelle et a fait l'objet de critiques. En revanche, la nouveauté peut résider dans le fait que, ce que nous souhaitons explorer ici, est la manière dont est fait le lien avec la citoyenneté. La conjonction entre participation et citoyenneté suscite une réflexion nouvelle.

La première session de cette journée est dédiée à la question de la co-construction des politiques sectorielles : comment s'organise la participation des citoyens et lesquels faut-il choisir pour contribuer à définir les politiques du secteur ? Quelle place y a-t-il dans l'agenda pour des thématiques comme l'assainissement (nous verrons sur cette question un exemple tiré du Cambodge) ? On peut également imaginer que la participation contribue à la définition des priorités ou à la planification d'une action au niveau national, comme le fait par exemple la Coalition Eau dans plusieurs pays africains avec l'appui au plaidoyer autour des services d'eau et d'assainissement.

La seconde session sera l'occasion de poser la question de la participation des citoyens au contrôle des politiques publiques : les engagements financiers sont-ils tenus, les réalisations sont-elles suivies ? Si non, quel rôle peut jouer la société civile ? Pour illustrer nos échanges, nous évoquerons deux actions autour de l'audit citoyen de budget : celle, ancienne, de Dynamique Citoyenne au Cameroun, et celle, plus récente, du Forum Civil au Sénégal.

La journée se clôturera par une table ronde, lors de laquelle nous répondrons à toutes vos questions. ■■

La participation n'est pas une notion nouvelle et a fait l'objet de critiques.

## PREMIÈRE PARTIE

# La participation citoyenne à la co-construction des politiques sectorielles de l'eau et de l'assainissement

“ Nous avons tous à l'esprit que les politiques sectorielles sont écrites avec l'appui de consultants internationaux. Essayons de voir la façon dont nous pouvons tenter de renverser les choses avec plus de participation « du bas », en gardant à l'esprit l'idée de citoyenneté : la citoyenneté, c'est être citoyen d'un État, avec une voix, et c'est avoir des droits et des devoirs. ”

*Martin LEMÉNAGER, AFD, chef de projet Eau et assainissement*

# Première intervention

Plaidoyer pour l'assainissement à Phnom Penh

## Thomas BOUISSE,

AFD, chef de projet Eau et assainissement

### CONTEXTE

À Phnom Penh, capitale du Cambodge, la population passera de 2 à 3 millions d'habitants d'ici 2035. On assistera en parallèle à une importante augmentation de la consommation en eau potable, allant de pair avec un accroissement des rejets sans traitement d'eaux usées dans un réseau unitaire, dans les lacs de la ville ou les zones de dépression environnantes. La question foncière est un facteur aggravant : la prévalence de risques d'inondation et le fait que le réseau soit unitaire augmente les coûts de pompage et d'exploitation. Tous les ingrédients sont ainsi réunis pour créer un risque sanitaire majeur, par ailleurs accentué par les problèmes de rejets d'eaux industrielles. Face à cette situation, la coopération japonaise a financé un schéma directeur, publié en septembre 2016, afin de diviser le territoire en plusieurs « zones d'assainissement » :

- » **zone sud** (Chang-Ai) : assainissement collectif ;
- » **zone nord** (Atamok) : assainissement non collectif ;
- » **zones environnantes** (regroupant 45 % de la population et dans lesquelles celle-ci s'accroît plus rapidement que dans le centre, déjà saturé) : assainissement non collectif.

Les montants des travaux sont importants et s'élèvent jusqu'en 2035 à 1,7 milliard. À ces investissements se succèdent des coûts d'exploitation tout aussi élevés, de l'ordre de 38 millions de dollars par an. Ce chiffre est à mettre en perspective avec les rentrées financières actuelles du secteur, qui s'élevaient en

À Phnom Penh, tous les ingrédients sont réunis pour créer un risque sanitaire majeur.

2015 à 2,5 millions de dollars, soit à peine la moitié des coûts d'exploitation requis (le ministère de l'Intérieur complète à hauteur de 50 %). Le contexte de pauvreté et la taille rédhibitoire des investissements, combinés à une mise en compétition avec les autres secteurs prioritaires que sont la santé, l'éducation, l'énergie et la sécurité alimentaire, contribuent à reléguer l'assainissement en dernière position.

Les objectifs fixés pour 2015 ont pu être atteints, et les infrastructures d'assainissement ont été améliorées pour 99 % de la population de Phnom Penh. Toutefois, les ODD, à savoir la mise en place d'un système géré en toute sécurité, restent compliqués à atteindre : ils nécessitent en effet de grands investissements qui ne peuvent se faire que si la problématique de l'assainissement monte dans l'agenda politique. On notera la dichotomie de la situation, le ministère en charge de l'assainissement demandant à être convaincu du bien-fondé de cette nécessité, tout en cherchant de son côté les arguments qui lui permettraient de sauter lui-même le pas.

Les ODD nécessitent de grands investissements qui ne peuvent se faire que si la problématique de l'assainissement monte dans l'agenda politique.

## MÉTHODOLOGIE

Cette étude, commanditée par un groupement mené par Sofreco, TDM et SBK Research and Development, a été menée par une équipe de quatre personnes : une cheffe de mission experte en communication, un expert technique, un socio-économiste et un institutionnel. Elle débute par un diagnostic institutionnel, technique et financier du secteur. Nul ne s'attend à des révélations fondamentales sur l'assainissement, puisqu'il existe déjà de nombreux travaux sur le sujet, et l'objectif est plutôt de construire un argumentaire. Les groupes cibles sont ensuite définis et le message ajusté. La caractéristique de cette étude est qu'elle cible principalement les acteurs institutionnels. La société civile, c'est-à-dire les ONG, les entreprises et les résidents ne sont toutefois pas en reste et ont été interrogés en tant que particuliers et citoyens. Ces acteurs sont en général assez bien sensibilisés à la problématique transsectorielle qu'est l'assainissement, et permettent à l'opinion publique de se faire entendre. Un plan de communication est ensuite développé, dont une première phase est mise en œuvre à travers un séminaire de restitution.

L'étude s'est déroulée de février à juillet 2017 et repose essentiellement sur des entretiens – on notera que tous étaient disponibles et volontaires pour participer. S'il y a eu un travail de *benchmark* avec d'autres villes et organisations, notre enquête s'est attachée à produire sa propre base de données par le biais d'un questionnaire en ligne. On remarquera toutefois l'impasse qui a été faite sur le coût du non-assainissement, qui faisait pourtant partie des termes de référence. Cela n'est cependant pas forcément problématique, car des études similaires montrent que le non-assainissement coûte au Cambodge environ 2 points de PIB par an, et que les retours sur investissements sont élevés, au moins égaux à 2 dollars par dollar investi (cela est surtout vrai en zone rurale, où les solutions à bas coût sont plus faciles à mettre en œuvre).

## CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

Il y a en premier lieu trop d'acteurs au niveau institutionnel, ce qui crée un véritable goulot d'étranglement. Il existe ainsi plusieurs déclinaisons géographiques du ministère en charge de l'assainissement : au niveau central et au niveau provincial, auxquels il faut ajouter pour Phnom Penh le niveau municipal (PP City Council). De nombreux autres ministères sont également impliqués : les ministères de la Santé, de l'Environnement, des Ressources en eau, et le ministère de l'Industrie et de l'Artisanat. Chacun évolue dans son propre cadre réglementaire, qui touche très indirectement à l'assainissement. Le sous-décret sur la gestion des eaux usées, publié dans le cadre de notre étude, contient un certain nombre de recommandations, mais est plus imprécis et moins ambitieux que celui qui avait été initialement envisagé. Le but était de définir les rôles et responsabilités de chacun, et de déléguer à la province la gestion des infrastructures, de proposer des prescriptions techniques, d'asseoir le principe du pollueur payeur et, surtout, de définir les moyens de maintenance et de contrôle. Ces deux derniers points sont des sujets récurrents, et on observe une certaine réticence à l'idée d'embaucher à tour de bras et à imaginer la façon d'inclure le secteur privé *via* des taxes sur la pollution industrielle, l'accréditation des vidangeurs ou la validation par le gouvernement des *designs* innovants. Une autre recommandation est le renforcement de capacités à tous

Le sous-décret sur la gestion des eaux usées contient un certain nombre de recommandations.

les niveaux, avec le même bémol sur la maîtrise des coûts en matière de ressources humaines. Les objectifs finaux étaient de capter l'aide internationale, mais également toutes sortes d'investissements grâce à un cadre réglementaire stabilisé. En interne, il s'agissait de militer auprès du ministère de l'Économie et des Finances pour augmenter les produits d'exploitation et, globalement, les revenus du secteur. Concernant le diagnostic sur les aspects techniques, l'objectif est de parvenir à ce que le secteur assainissement des eaux usées bénéficie dans les standards internationaux du même traitement que les eaux de pluie, ce qui, à Phnom Penh, consiste à définir des lignes directrices pour l'assainissement non collectif, la collecte et le traitement des eaux usées.

Concernant les aspects financiers, deux constats principaux émergent.

» Il existe un décalage entre les besoins et les ressources actuelles. Les habitants de Phnom Penh possèdent de plus une capacité à payer qui n'est pas sollicitée. Les recommandations consistent donc à diversifier les sources de revenus et à augmenter le tarif de l'eau, qui représente aujourd'hui 0,9 % des revenus du secteur.

» Au vu de l'ampleur des investissements nécessaires, le secteur privé doit être mis à contribution. À Phnom Penh, celui-ci joue un rôle important. On compte dans la ville de nombreux vidangeurs, Vinci exploite la steppe de l'aéroport, et il y a également des développeurs et des promoteurs. Toutefois, cette offre n'est pas bien structurée : il n'y a pas de *show case*, l'offre locale est très limitée et tout le matériel d'assainissement est importé de Chine, du Vietnam ou de Thaïlande.

Pour accroître l'efficacité du secteur privé, il faut donc rationaliser l'offre aux particuliers à travers un sanimarché global. Cette approche systémique a pour but de diffuser l'assainissement collectif à travers la distribution, la promotion et la création d'une franchise. Cela revient à proposer aux vidangeurs de s'organiser en syndicat pour donner une représentation légale à leur corps de métier, à donner une visibilité au secteur, à les accréditer, ce qui est source de revenus, et à proposer une tarification forfaitaire du type de celle mise en place par les taxis pour les trajets ville-aéroport.

**Au vu de l'ampleur des investissements nécessaires, le secteur privé doit être mis à contribution.**

Ces actions ont pour objectif d'augmenter les revenus de l'État, tandis que les PPP<sup>1</sup> permettent de limiter l'investissement. En l'absence de cadre réglementaire stabilisé, cela reste toutefois encore hypothétique.

Le premier message à retenir de cette étude permet de déconstruire les idées reçues concernant l'assainissement en faisant apparaître ses atouts, tangibles comme intangibles. Au titre des bénéfices tangibles, on trouve les revenus des particuliers : évitement des frais suite aux inondations, évitement des pertes de revenus suite aux maladies et à l'impossibilité de se rendre au travail, abaissement des dépenses médicales et gain de productivité individuelle. Les solutions d'assainissement en milieu urbain sont toutefois coûteuses, et donc plus difficilement justifiables pour les décideurs d'un point de vue économique au seul prisme de la santé. C'est au niveau de l'attractivité pour les commerces, pour l'industrie, pour le tourisme qu'il faut chercher de nouvelles justifications, et à ce titre montrer que l'assainissement permet d'accélérer le développement de la ville : la réduction du risque d'inondation permet de viabiliser ou de sécuriser de nouvelles zones. Le développement de la ville, c'est aussi le tourisme, avec un gros retour sur investissement en termes d'emplois ou de revenus, à court comme à long terme.

Enfin, dans un contexte régional caractérisé par une forte concurrence entre les villes, le développement de Phnom Penh passe par une mise en avant sur la scène internationale. Il s'agit pour elle de se présenter comme une ville attractive, une ville durable dans laquelle il fait bon vivre. Toutefois, l'enjeu ne réside pas uniquement dans le fait de se développer, mais également dans le fait de se renouveler : en raison d'une faible capacité d'adaptation, Phnom Penh est la troisième ville la plus vulnérable du bassin du Mékong. Ce renouvellement consisterait à protéger les sites culturels des inondations récurrentes, à éviter les impacts de long terme sur les infrastructures ou les services publics, à contribuer à l'embellissement de la ville, à améliorer la qualité de l'air et à éviter les îlots de chaleur. Dans une logique de compétition entre capitales régionales, un environnement durable est un atout, et la clé du succès réside avant tout dans la confiance qu'ont les agents économiques, résidents, entrepreneurs et investisseurs dans la capacité des autorités publiques à gérer les risques de catastrophe et à limiter les dommages aux personnes et aux biens.

<sup>1</sup>. Partenariats public-privé.

Un autre bénéfice intangible est la reconnaissance internationale qui pourrait découler d'actions significatives en matière d'assainissement. Et c'est enfin, et surtout, répondre à la demande des citoyens pour une certaine qualité de vie. Cette demande augmente au même rythme que la croissance – c'est le cas de la demande pour l'accès à la santé, aux services sociaux, à l'habitat et à l'environnement urbain. Les résultats de la consultation en ligne sont en cela instructifs : pour les résidents, un premier facteur de risque sont les inondations, et en troisième position les déchets toxiques. Les scandales sanitaires minent la confiance de la population dans la gouvernance, dans sa capacité à planifier le développement de la ville, à prévenir et à gérer les risques. Et, si les bénéfices apportés par le développement de Phnom Penh sont évidents – stabilité, opportunités économiques, accès à l'éducation et à la santé – ils peuvent rapidement

**Si les bénéfices apportés par le développement de Phnom Penh sont évidents, ils peuvent rapidement être défaits par un retard sur l'assainissement.**

être défaits par un retard sur l'assainissement. Dans le même ordre d'idée, on trouve le postulat selon lequel la satisfaction des besoins de base est étroitement liée au succès économique, et donc à l'amélioration des revenus, avec des économies de court ou long terme. Le Cambodge va en effet devoir faire face à des dépenses importantes pour la remise en état des zones humides et augmenter la disponibilité en eau. Or, toutes ces dépenses peuvent être réduites par une meilleure gestion des eaux usées. Cela permet également d'accroître

les rentrées fiscales, puisque la croissance permise par une bonne gestion des eaux fluviales et des eaux usées va de pair avec une augmentation des recettes : taxes sur les entreprises, taxes sur les revenus, royalties liées à d'éventuels PPP, rentrées de devises grâce au tourisme ou encore réduction de la dépendance aux importations alimentaires. Enfin, ces investissements permettraient une meilleure récupération des coûts, avec des redevances appliquées soit aux stations d'épuration, soit aux industries. La redevance des usagers pourrait quant à elle être augmentée avec la consommation d'eau potable.

Rendre l'assainissement rentable, c'est aussi maximiser les synergies entre les différents ministères qui touchent de près ou de loin à ce domaine, et notamment sur les sujets prioritaires que sont la santé – meilleure hygiène, pas de contamination des sols et de la nourriture – et l'agriculture – l'eau est

une ressource gratuite qui permet d'améliorer les revenus des agriculteurs et de gérer les départs de sécheresse. À ce sujet, un autre message à destination des autorités, sur le modèle du *World Water Development Report* des Nations unies, porte sur les multiples facettes des bénéfices tirés des eaux usées, et notamment leur traitement pour des questions de sécurité alimentaire. À Phnom Penh, 20 à 25 % des légumes consommés sont cultivés dans des lacs ou des zones de dépression environnantes, et 40 % sont des épinards d'eau pour lesquels les eaux usées domestiques constituent la première source de nutriments. Les maladies frappent Phnom Penh sans distinction de classe sociale, de lieu de résidence ou d'âge – avec notamment une prévalence de l'eczéma de 40 % dans les zones dédiées aux eaux usées domestiques.

Les eaux usées permettent également d'améliorer la production agricole ou aquacole (ce qui permet de réintroduire des nombreuses espèces) et sont un moyen pour lutter contre la sécheresse. C'est particulièrement vrai au Cambodge, où les changements climatiques conduisent à des sécheresses plus longues, avec des répercussions sur l'agriculture, l'aquaculture, ce qui, à terme, risque de menacer la sécurité alimentaire.

Tous ces arguments véhiculent une image positive des eaux recyclées en ouvrant de nouvelles perspectives pour l'économie, notamment pour l'industrie textile avec des manufactures locales, dites « vertes ». L'idée est d'ébaucher un modèle d'affaires comprenant toute la chaîne de valeur, collecte, transport, traitement, rejet et réutilisation, avec à chaque niveau des services associés, qu'il s'agisse de la conception-construction, de la fosse septique ou du réseau d'épuration, des fournisseurs de services, des vidangeurs, des exploitants de toilettes publiques, des opérateurs, des grossistes, etc.

Un dernier message, à destination du grand public, est synthétisé par la phrase suivante : « *Phnom Penh is my home, I care* ». Cette formule suggère que nous vivons tous au même endroit, que l'on partage tous les mêmes responsabilités, et que l'espace public mérite le même respect que l'espace privé. Il s'agit de faire prendre conscience de la gravité de la situation, qui résulte de la concomitance de plusieurs facteurs de risque : une population pauvre en augmentation, un assainissement collectif

**Un message à destination des autorités porte sur les multiples facettes des bénéfices tirés des eaux usées, notamment leur traitement pour des questions de sécurité alimentaire.**

non maîtrisé et les évolutions provoquées par le changement climatique. Cette prise de conscience permettra de mettre en place un engagement réciproque à travers une compréhension collective et individuelle de ce que l'on a à gagner – condition pour que le secteur fonctionne. Il s'agit de faire en sorte que chacun sache pourquoi et comment il peut agir pour relever le défi de l'assainissement.

Cette étude se conclut par quatre propositions :

- » l'organisation d'ateliers thématiques entre certains ministères et celui des travaux publics et des transports (en charge de l'assainissement), qui pourraient donner lieu à la publication d'un livre blanc de référence ;
- » un diagnostic de renforcement de capacités et sa mise en application ;
- » une étude tarifaire ;
- » une étude sur le coût du non-investissement.

Nous pouvons ajouter à cela la mise en œuvre du plan de communication, estimé à 80 000 dollars.

L'AFD a de nouveau été sollicitée par le ministère en charge de l'assainissement du Cambodge pour la préparation de lignes directrices techniques sur l'assainissement non collectif et leur transcription dans des standards nationaux, ainsi que pour leur mise en œuvre dans un quartier pilote du nord de Phnom Penh.

En parallèle de ce plaidoyer, la coopération japonaise a signé au début de l'année 2016 un mémorandum de coopération avec le Cambodge : assistance technique centrée sur l'assainissement collectif et le drainage, avec des dimensions institutionnelles, techniques, de développement des ressources humaines et de communication – et, de façon décomplexée, la promotion des intérêts des entreprises japonaises.

Suite au schéma directeur, la JICA<sup>2</sup> a lancé une étude de faisabilité sur la mise en place d'un réseau d'assainissement collectif dans la steppe de la zone Sud, qui devrait aboutir à la signature d'une subvention pour la construction début 2019 d'un réseau pilote de 5 000 m<sup>3</sup>/jour – très attendu car créant un précédent dans les capacités d'opérateur.

Pour prendre un peu de recul, que constate-t-on ?

- » Une certaine accoutumance des autorités à la subvention et aux activités des ONG, qui finissent par considérer que l'assainissement relève de leurs prérogatives.

2. Japan International Cooperation Agency.

- » Côté JICA, une réticence à attribuer des subventions tant que les capacités ne se seront pas améliorées.

Même s'il reste encore beaucoup à accomplir, on constate que, en dehors de Phnom Penh, il existe une demande de l'État – ministère des Finances, ministère des Travaux publics – pour développer l'assainissement et l'eau potable dans les villes provinciales. Un cofinancement de 47 millions de dollars de prêts et de 14 millions de dollars de subventions vient d'être signé avec l'ADB<sup>3</sup>, pour près de la moitié en assainissement. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cela. Il s'agit d'une part d'une démarche de long terme engagée par l'ADB, qui préexistait au cofinancement avec l'AFD, et qui continuera dans le futur (on parle d'interventions successives sur au moins dix ans). D'autre part, celle-ci est davantage centrée sur les villes provinciales dans un objectif de décentralisation et de rééquilibrage des territoires – avec la possibilité de répliquer les interventions sur de petits territoires, moins complexes que Phnom Penh. ■■

**Il existe une demande de l'État pour développer l'assainissement et l'eau potable dans les villes provinciales.**

3. Asian Development Bank.

# Échanges avec la salle

**Alors que l'étude négligeait le côté économique du sujet, on se retrouve avec un plaidoyer très économique. Combien de personnes ont pu être touchées avec le questionnaire en ligne? Comment a-t-on pu toucher les citoyens? Dans l'atelier final, y avait-il des représentants des usagers? Quelle est la prochaine étape? Comment peut-on avancer avec des représentants de la société civile?**

“ Le questionnaire en ligne n'est pas un échantillon représentatif : il y a eu 160 répondants, essentiellement des personnes autorisées, c'est-à-dire des membres des ministères ou de départements provinciaux. À l'atelier de restitution finale, les représentants de la société civile n'étaient ni présents ni conviés, et seules les autorités étaient présentes, ou presque. La société civile sera elle touchée *via* le plan de communication. Pour chaque projet assainissement, nous mettons en place des campagnes de sensibilisation afin d'essayer de faire en sorte que les projets répondent réellement à la demande. Bien que, au Cambodge, on reste dans une approche descendante, les autorités affichent une volonté réelle de s'enquérir du besoin des populations, et notamment dans la fixation des tarifs – qui est discutée, négociée et pour laquelle est mené un gros travail de pédagogie.

“ Ce type de travail n'est pas courant pour nous, c'est une première. Nous finançons régulièrement des diagnostics sectoriels ou des campagnes de sensibilisation. Ici, la perspective était différente car il s'agissait de faire un diagnostic pour

construire un argumentaire, avec deux cibles : les décideurs publics et la population. Dans cette démarche, les citoyens n'ont pas été vraiment mobilisés. La campagne de communication n'a pas encore été mise en œuvre. L'idée était de susciter une participation citoyenne pour faire remonter le sujet dans l'agenda politique, et nous sommes encore en train de réfléchir à la façon de faire. L'autre point que je souhaitais mettre en avant, c'est la position ambivalente des autorités : lorsque nous avons commencé à discuter avec elles, jamais nous n'aurions imaginé qu'elles nous disent : « Oui, mobilisez les fonds que vous mettez à notre disposition pour nous convaincre nous-mêmes qu'il faudrait faire quelque chose. » Il y a un côté assez cocasse qui montre qu'il existe au sein des institutions et des ministères différents niveaux de décision : certains sont convaincus de la nécessité d'investir, d'autres moins, et cela est révélateur de la difficulté de créer une décision politique au plus haut niveau. En tous cas, c'est un exercice que nous ne maîtrisons pas encore et qui reste exceptionnel dans notre activité. Je pense que c'est justement là où il est intéressant de pouvoir échanger avec ceux ayant davantage d'expérience en la matière.

**L'étude semble considérer que tout le monde a le même niveau d'information et de connaissances sur la filière assainissement, mais est-ce bien vrai? La population dispose-t-elle aujourd'hui de suffisamment d'informations sur la qualité des infrastructures? Sur de nombreuses configurations géographiques, on met un certain temps à constater qu'un déficit d'information et de connaissance rend difficile l'instauration d'un dialogue.**

“ J'ai étudié toute une partie de l'étude, qui consiste à reprendre le b.a.-ba de ce qu'est l'assainissement, la collecte, le rejet et le traitement. Tous les acteurs n'ont certes pas les mêmes connaissances au départ, mais à Phnom Penh, avec le schéma directeur, si.

//// COMMENTAIRES ///

— Je trouve la démarche très intéressante, mais on achoppe toujours quand on ne regarde qu'un secteur. La problématique de Phnom Penh est en rapport avec le marché foncier. Si le schéma directeur n'est pas suivi, si les travaux d'assainissement n'aboutissent pas, c'est parce que les terrains ont une valeur énorme. Si nous avons plus de succès dans les villes de province, c'est parce que les terrains ne voient

pas leur valeur passer de zéro à un million de dollars en moins de dix ans. À Phnom Penh, il y a eu plusieurs schémas directeurs d'assainissement (2005 et 2015), qui se sont tous soldés par un échec. La population comprend très bien qu'il y a un énorme problème, et que celui-ci évolue. À un moment donné se pose la question de savoir comment la population peut être mobilisée.

— Tout le monde s'accorde à dire qu'il y a un problème. La capacité à payer est là, et il en sera de même pour la volonté à payer s'il y a une amélioration visible du service. Tout est lié au problème du foncier. Le schéma directeur est certes très infrastructurel, mais il propose également des solutions compactes dans les zones très denses : or, ces dernières coûtent très cher, raison pour laquelle il est nécessaire de mener un plaidoyer pour lever des fonds.

— En filigrane, on trouve aussi l'idée de la façon dont la participation citoyenne peut intervenir dans des pays peu démocratiques comme le Cambodge pour co-construire des politiques publiques. C'est une question qu'il faut se poser à un moment.

— Des mouvements sociaux ont eu lieu pour protester contre le remblai des Boeung, qui ont été maîtrisés. D'une certaine manière, on peut dire qu'il y a eu une participation citoyenne pour un plaidoyer pour la préservation des espaces inondables dans la ville et éviter d'avoir les pieds dans l'eau. Il y a effectivement une question à se poser concernant la nature autoritaire du régime cambodgien. ■■

# Deuxième intervention

Appui aux collectifs de la société civile de l'eau en Afrique centrale et de l'Ouest

## Sandra MÉTAYER,

Coalition Eau, coordinatrice

La Coalition Eau est le collectif des ONG françaises du secteur de l'eau et de l'assainissement. Le projet dont il est ici question est un projet d'appui aux collectifs africains de la société civile du secteur de l'eau et de l'assainissement mené par la Coalition Eau dans huit pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale. Nous en verrons la genèse, ses objectifs et les activités menées ainsi que ses principaux résultats, et étudierons ensuite un exemple d'initiative de participation citoyenne au Burkina Faso, l'un des pays d'intervention du programme.

### GENÈSE

La Coalition Eau s'est lancée dans ce programme d'appui pour remédier à un contexte difficile en termes d'accès à l'eau potable et à l'assainissement en Afrique de l'Ouest, et suite au constat du manque d'implication des usagers et des communautés dans la gouvernance de l'eau – facteur limitant pour l'application des dispositions réglementaires et politiques. La gouvernance de l'eau se doit d'être transparente et participative. L'importance de la société civile est largement reconnue par tous les types d'acteurs : société civile et citoyens sont les principaux concernés par ces services, et il faut connaître leurs intérêts spécifiques. La société civile a de plus un rôle clé à jouer dans l'application et le contrôle des politiques publiques. Face à la nécessité de renforcer la voix de la société civile, les ONG de la Coalition Eau ont décidé d'appuyer les OSC<sup>1</sup> de plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale, d'une part du fait de l'existence de liens forts avec certains partenaires de ces

**L'importance de la société civile est largement reconnue par tous les types d'acteurs.**

1. Organisations de la société civile.

régions, et d'autre part car les ONG de la Coalition y menaient déjà de nombreux projets. Nous avons également constaté que la société civile anglophone, en Afrique de l'Est et du Sud, était mieux structurée, plus audible que celle d'Afrique de l'Ouest. Ce programme a donc été lancé en 2008 dans huit pays (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Togo.

## LE PROJET D'APPUI AUX COLLECTIFS

Des études de cas ont été menées dans chaque pays afin de mieux connaître le paysage de la société civile : identifier les organisations en présence et faire un panorama des collectifs d'associations ainsi que des réseaux d'acteurs. Qui sont-ils, où sont-ils, que font-ils, comment sont-ils structurés, comment fonctionnent-ils, quels types de messages portent-ils ? Nous avons tâché d'identifier les forces et faiblesses en termes d'ancrage institutionnel et de positionnement dans le paysage de la gouvernance de l'eau, ainsi que les degrés d'implication et de partenariat avec les autorités, de capacité d'influence sur les politiques publiques et de participation dans les processus décisionnels ou les espaces de dialogue déjà existants.

**Des études de cas ont été menées dans chaque pays afin de mieux connaître le paysage de la société civile, et un certain nombre de besoins d'appui structurants ont été identifiés.**

Un certain nombre de besoins d'appuis structurants ont été identifiés :

- » amélioration des connaissances des collectifs concernant les enjeux nationaux et internationaux en termes d'eau, d'assainissement et d'hygiène ;
- » renforcement des connaissances sur les législations, les politiques et les stratégies, et sur la question de la participation citoyenne dans ces espaces de dialogue avec les pouvoirs publics ;
- » renforcement des capacités techniques sur l'eau et l'assainissement, mais aussi en termes de capacité de plaidoyer ;
- » accès aux informations sur les opportunités de financement pour répondre aux difficultés auxquelles étaient confrontées plusieurs OSC ;
- » amélioration de l'efficacité de ces collectifs en termes de structuration (gouvernance interne, capacité de gestion, représentativité, etc.).

Sur la base de ces constats, des ateliers de formation et d'échange d'expériences ont été mis en place. Les études de cas mettaient en effet en avant la nécessité de favoriser les synergies et les échanges entre les différentes OSC, et de travailler au renforcement de capacités. Des thématiques de plaidoyer commun avaient également été identifiées. Ces ateliers annuels ont été mis en place à partir de 2010 – il y en eu six jusqu'à aujourd'hui. L'atelier de 2017 a eu lieu à Cotonou au Bénin, et celui de 2018 aura lieu à Ouagadougou, au Burkina Faso. Ces ateliers permettent de partager les expériences de mobilisation des collectifs : une journée d'échanges est organisée au cours de laquelle les huit pays – les neuf pays en réalité, puisque la Coalition Eau fait elle aussi ce travail – présentent les initiatives de plaidoyer récentes menées au niveau national. Des temps de formation portent quant à eux sur des sujets identifiés par les collectifs : techniques de plaidoyer, suivi budgétaire, eau et changement climatique, ODD, etc. Le thème de formation pour l'atelier 2018 sera « les outils du contrôle citoyen pour la mise en œuvre de l'ODD n° 6 ». Ces ateliers sont également propices pour partager les informations sur les grands enjeux du secteur : l'agenda Développement, l'agenda Climat et les grandes conférences internationales sur l'eau. Des sessions de réflexion stratégique sont menées afin d'élaborer des plans d'action ou des stratégies de plaidoyer national. Enfin, depuis l'année dernière, un temps de communication avec les autorités a été ajouté : le ministre de l'Eau du Bénin était venu en clôture d'atelier et le collectif béninois, profitant de la présence des autres collectifs pour renforcer son propos, avait alors pu faire passer un certain nombre d'idées sur la question de la reconnaissance du droit à l'eau dans la Constitution.

**Des sessions de réflexion stratégique sont menées afin d'élaborer des plans d'action ou des stratégies de plaidoyer national.**

En dehors des ateliers régionaux, nous conduisons également des plaidoyers communs. Au fur et à mesure des années, le réseau régional, bien qu'informel, a identifié un certain nombre de thématiques sur lesquelles des activités communes ont été développées. Par exemple, la Coalition Eau s'est mobilisée dès 2013 pour demander un ODD dans le cadre post-2015. Les collectifs africains ont également relayé ce message et porté des plaidoyers nationaux. Nous travaillons actuellement sur un projet commun d'étude pays visant à analyser la redevabilité des

États concernant la mise en œuvre de l'ODD n° 6 et à établir des recommandations en la matière. Ce projet mobilise six collectifs. Autre exemple : suite aux formations dispensées, différents collectifs ont participé aux évènements internationaux Climat, notamment aux COP<sup>2</sup>, pour les journées Eau. Concernant les financements, plusieurs collectifs de pays sont impliqués sur les questions du suivi des engagements et du suivi budgétaire, et un certain nombre mènent des plaidoyers pour faire reconnaître le droit à l'eau et à l'assainissement dans leurs législations – comme le Burkina Faso, le Bénin mais également la France avec la Coalition Eau.

**Un certain nombre de pays mènent des plaidoyers pour faire reconnaître le droit à l'eau et à l'assainissement dans leurs législations.**

Pour finir, nous avons mis en place en 2013-2016 un programme commun, « Eau et assainissement pour tous : pour une société civile forte et entendue en Afrique de l'Ouest », financé à hauteur de 250 000 dollars par le Fonds des Nations unies pour la démocratie et impliquant huit collectifs issus des huit pays d'intervention : le Partenariat national de l'eau du Bénin, le Partenariat national de l'eau du Togo, le réseau Alliance pour la maîtrise de l'eau du Cameroun, le Groupe pivot

eau hygiène assainissement au Mali (GP/EHA), l'association Tenmiya en Mauritanie, le CCOAD<sup>3</sup> au Niger et le Congad<sup>4</sup> au Sénégal, tous deux des collectifs globaux pas uniquement dédiés au secteur de l'eau, le Spong<sup>5</sup> au Burkina Faso, plateforme globale des ONG burkinabè, et enfin la Coalition Eau. Le Spong a joué un rôle-clé, puisqu'il s'agissait d'une part du porteur de projet et du principal coordinateur, et qu'il assurait d'autre part la mise en œuvre des activités transversales ainsi que leur suivi. La Coalition Eau jouait quant à elle un rôle d'appui-conseil auprès du Spong. Le projet suivait trois axes.

### **1. Renforcement de capacités, de l'expertise et de la force de proposition des collectifs de la société civile du secteur.**

L'idée était de continuer à organiser ces ateliers annuels, de favoriser une meilleure compréhension des problématiques liées à l'eau et de renforcer les capacités des collectifs. Nous avons rédigé une capitalisation d'expériences sur les plaidoyers réussis et mené dans les différents pays des études sur les enjeux du plaidoyer. Chaque collectif a ainsi pu élaborer sa propre stratégie et son propre plan d'action de plaidoyer.

2. Conferences of the Parties (conférences annuelles sur le climat).

3. Chambre de concertation des ONG et des associations de développement.

4. Conseil des organisations non gouvernementales d'appui au développement.

5. Secrétariat permanent des organisations non gouvernementales.

### **2. Participation de la société civile aux processus de décision et aux espaces de dialogue et de concertation du secteur.**

Le projet avait pour objectif d'organiser deux rencontres de dialogue par pays entre les collectifs et les institutions publiques, ainsi qu'une participation aux travaux des espaces consultatifs aux niveaux régional, national et international. L'un des succès du projet a été l'organisation de nombreuses rencontres. Il y a d'autre part eu de multiples contacts entre les collectifs et les autorités au niveau technique, dans les administrations comme au niveau politique, voire même parfois avec les candidats aux élections. Nous sommes même allés jusqu'à appuyer la création d'alliances entre les collectifs et les services officiels, comme au Burkina Faso. La plupart des collectifs ont également été impliqués dans des activités au niveau international (représentation au Forum mondial de l'eau, au Forum social mondial, dans les COP) et, à la fin du projet, dans certains pays, quelques-uns des décideurs avaient directement participé à des activités ou des évènements à destination du grand public, mis en place par les collectifs.

**Nous sommes allés jusqu'à appuyer la création d'alliances entre les collectifs et les services officiels, comme au Burkina Faso.**

### **3. Amélioration de l'accès à l'information, de la diffusion et du partage des connaissances sur les enjeux du secteur, avec en filigrane l'idée de construire un réseau sous-régional d'échanges entre les collectifs.**

Cela a été rendu possible par ces ateliers annuels, ainsi que par l'organisation d'ateliers d'information à destination des journalistes et du grand public. Il y a eu une grande mobilisation de la part des journalistes, avec la parution de nombreux articles de presse. Les évènements publics étaient souvent organisés lors de temps forts, comme le Forum mondial de l'eau ou la Journée mondiale des toilettes, sous des formes diverses : marches, conférences publiques, journées de plaidoyer et d'interpellation, expositions, etc. Par exemple, au Bénin, des réunions d'interpellation des ministères ont été organisées par notre partenaire, qui a également participé aux séances du groupe sectoriel Eau et assainissement et aux revues sectorielles conjointes. Celui-ci a de plus mis en place des ateliers de renforcement de capacités à destination des médias et de la société civile, et mené des démarches en faveur du respect des engagements. Ce partenaire a également œuvré

6. Cadre de concertation des acteurs non étatiques des secteurs de l'eau et de l'assainissement au Bénin.

au renforcement de capacités des membres du Canea<sup>6</sup> en proposant des ateliers animés par le Partenariat national de l'eau sur le suivi budgétaire et le suivi général des actions de l'État. Tout cela a débouché sur la mise en place d'un comité de pilotage de suivi des engagements pris par le gouvernement et l'obtention d'un espace « société civile » lors des revues sectorielles et annuelles du secteur. Notre partenaire a constaté que, pendant cette période, le budget consacré à l'eau et à l'assainissement avait augmenté de 15 % pour le premier et de 20 % pour le second. Si cette augmentation n'est pas forcément attribuable à toutes ces activités, ces dernières y ont en tout cas probablement contribué.

Pour résumer, les principaux résultats de la dynamique d'appui de la Coalition Eau depuis 2008 sont les suivants :

- » visibilité accrue et meilleur positionnement des collectifs auprès des décideurs du secteur et des autorités publiques ;
- » renforcement de la collaboration entre acteurs étatiques et société civile ;
- » meilleure visibilité de la société civile francophone dans les événements internationaux ;
- » renforcement de la mobilisation et de la structuration des collectifs – le Spong au Burkina Faso a par exemple pu renforcer son groupe de travail Eau, tandis que le Bénin a mis en place le Canea ;
- » acquisition d'expertise et renforcement de capacités collectives sur les enjeux d'eau et d'assainissement ;
- » renforcement de la capacité stratégique et de plaidoyer ;
- » sensibilisation des médias et de l'opinion publique ;
- » émergence d'une dynamique sous-régionale. L'évaluation du programme 2013-2016 a montré que cette dynamique avait

favorisé la création d'un sentiment d'interdépendance entre les collectifs, permettant de renforcer leur résilience individuelle.

Parmi les autres succès à relever, nous pouvons citer celui de la coopération Sud-Sud, puisque des échanges bilatéraux entre les collectifs des différents pays se sont mis en place. Certains réseaux se sont également mobilisés pour trouver des financements complémentaires, que ce soit pour les plai-

Parmi les autres succès à relever, nous pouvons citer celui de la coopération Sud-Sud, puisque des échanges bilatéraux entre les collectifs des différents pays se sont mis en place.

doyers nationaux ou participer aux grands événements internationaux du secteur (Forum mondial de l'eau, COP, partenariat SWA<sup>7</sup>, etc.).

## AU BURKINA FASO

Dans ce pays, le projet « Eau et assainissement pour tous : pour une société civile forte et entendue en Afrique de l'Ouest » a été mené par le Spong, qui en a été le coordinateur. Cette structure est aujourd'hui impliquée dans toutes les initiatives liées à l'élaboration et au suivi des politiques et stratégies pour le secteur, et est présente dans un certain nombre d'espaces de dialogue tels que le cadre sectoriel de dialogue Eau et assainissement, la Revue annuelle du programme d'accès à l'eau potable et à l'assainissement ou encore le Conseil national de l'eau, dans lesquels elle endosse le rôle de porte-parole de la société civile burkinabè. Une réussite majeure de ce travail a été l'intégration dans les documents stratégiques de l'approche par les droits, qui a fait évoluer l'attitude des décideurs politiques à plusieurs niveaux. Tout d'abord, l'intégration du droit à l'eau dans la Constitution burkinabè a fait l'objet d'un fort lobbying, débuté en 2013-2014, notamment au moment du Forum national de l'eau organisé dans le pays. Lors de cet événement, la question de constitutionnaliser le droit humain à l'eau potable et à l'assainissement a pris de l'ampleur, et est ressortie comme une recommandation à l'issue des ateliers. Les ONG et OSC ont continué à se mobiliser en 2014-2015, en organisant des ateliers d'analyse des engagements (qu'ils soient internationaux ou pris par le gouvernement) et en proposant des contenus pour constitutionnaliser le droit à l'eau. Suite à la tentative de coup d'État en septembre 2015, le Spong a mené tout un travail avec le Conseil national de transition, qui a débouché sur l'intégration en novembre d'un amendement dans la Constitution de la IV<sup>e</sup> République. Durant cette même année, les ONG et OSC ont mené une campagne de plaidoyer auprès des différents candidats à l'élection présidentielle : spots télévisés, rencontres, articles de presse, émissions radio, notes d'analyse des programmes, etc. Le nouveau président du Burkina Faso s'est engagé à constitutionnaliser le droit à l'eau, et il existe

Une réussite majeure de ce travail a été l'intégration dans les documents stratégiques de l'approche par les droits.

7. Sanitation and Water for All.

**Le nouveau président du Burkina Faso s'est engagé à constitutionnaliser le droit à l'eau.**

aujourd'hui dans la Constitution burkinabè un article précisant que l'accès à l'eau potable et à l'assainissement est un droit humain. Toutefois, constitutionnaliser le droit à l'eau n'est pas suffisant, et un programme de suivi a été mis en place en 2017 : la mission Fas'Eau, consortium d'ONG et d'OSC piloté par l'IRC et financé par Danida, l'agence de coopération danoise, censée se dérouler jusqu'en décembre 2020. Il est attendu, d'une part, que le ministère chargé de l'eau intègre des principes de l'approche par les droits dans les processus décisionnels d'investissement, ainsi que la définition des conditions d'accès et les processus de consultation et de décision sur la gestion des ressources, et d'autre part que les institutions publiques et les OSC assurent la protection et la défense du droit humain à travers le renforcement de capacités et des actions de contrôle citoyen.

Plusieurs activités sont en cours d'élaboration :

- » documentation de l'approche par les droits au sein des documents stratégiques du pays;
- » suivi de l'approche par les droits humains dans les programmes opérationnels sectoriels;
- » formation des autorités sur le droit à l'eau et à l'assainissement;
- » développement des modalités concrètes de mise en œuvre des projets et d'outils spécifiques de vérification, notamment sur les sujets d'équité, de non-discrimination, de durabilité et de genre;
- » promotion du débat public sur le droit à l'eau et à l'assainissement;
- » appui aux OSC pour la mise en œuvre d'actions de défense et de protection du droit;
- » appui à l'Assemblée nationale pour le renforcement de la législation nationale et le contrôle de l'action gouvernementale.

Je souhaite également vous présenter le Présimètre, outil de veille citoyenne mis en place par les ONG WaterAid et Diacona. Il s'agit d'une plateforme de suivi des engagements du président dont l'objectif est d'institutionnaliser le suivi citoyen de l'action publique et consolider la culture démocratique au Burkina Faso. Espace de partage de l'information entre

les OSC et espace d'expression pour le citoyen, le Présimètre répertorie tous les engagements du président dans cinq secteurs prioritaires, dont l'eau et l'assainissement. Pour chaque engagement est défini un statut composé d'éléments d'appréciation proposés par les OSC : réalisé / en cours de réalisation / non réalisé / non évalué. Les citoyens sont invités à réagir à chacun des engagements en partageant leurs préoccupations, opinions et appréciations du niveau de mise en œuvre de celui-ci. Ce qui est intéressant est qu'il s'agit d'un outil de contrôle ouvert à tous les citoyens, au-delà des réseaux de la société civile formalisés.

## PERSPECTIVES

Quelles sont les perspectives du partenariat de la Coalition Eau avec les collectifs africains? En premier lieu, nous constatons l'existence d'un besoin toujours important d'affirmer la voix de la société civile, qui a un rôle essentiel à jouer dans l'exigence du respect de la mise en œuvre des ODD. La participation citoyenne est reconnue dans l'agenda 2030, puisqu'une des cibles de l'ODD n° 6.b (Appuyer et renforcer la participation de la population locale à l'amélioration de la gestion de l'eau et de l'assainissement) y est spécifiquement dédiée. Nous réfléchissons actuellement à élaborer une deuxième phase du projet pour renforcer les acquis, et dialoguons avec de nouveaux pays dont les OSC sont intéressées à l'idée de rejoindre le mouvement (notamment la Guinée et le Tchad).

Un certain nombre de défis à relever ont pu être identifiés.

- » **La coordination des stratégies nationales et sous-régionales** : si de nombreux échanges d'expériences sur les activités nationales ont eu lieu, la coordination régionale a toutefois quelque peu fait défaut. Le développement de stratégies conjointes nécessite de renforcer la communication entre les collectifs en dehors de l'atelier d'échange annuel, déjà institutionnalisé.
- » **Le renforcement de capacités institutionnelles et la pérennité des collectifs** : un focus a été réalisé sur les capacités techniques de plaidoyer, mais il existe également chez certains collectifs des besoins en termes de capacité

**La participation citoyenne est reconnue dans l'agenda 2030, puisqu'une des cibles de l'ODD n° 6.b y est spécifiquement dédiée.**

d'organisation pour renforcer la structuration associative, la gouvernance, la gestion administrative et financière, etc.

- » **L'enjeu des financements pour la société civile :** plusieurs de nos partenaires sont en situation de précarité et rencontrent des difficultés pour salarier de façon pérenne du personnel qualifié. Trouver des financements pour des projets d'appui au plaidoyer reste très difficile.
- » **L'enjeu de la mesure d'impact du plaidoyer :** ce problème se pose pour tous les réseaux de plaidoyer, y compris la Coalition Eau. Il y a une réelle difficulté à définir des indicateurs tangibles. Nous tâchons d'évaluer le degré d'implication des collectifs dans les espaces de dialogue et de mesurer le degré de prise en compte de leurs contributions dans les documents stratégiques ou les politiques, mais cela ne reste que des indicateurs. Par ailleurs, les répercussions du plaidoyer ne se voient que sur le très long terme.

Trouver des financements pour des projets d'appui au plaidoyer reste très difficile.

Pour la Coalition Eau, passer de l'approche d'appui à une dynamique d'apprentissages croisés et de renforcement mutuel, démarche largement amorcée ces dernières années, était le principal enjeu. Le projet 2013-2016 a en effet été piloté par le Spong, tandis que la Coalition Eau nourrit ses propres argumentaires et expériences de plaidoyer avec des messages provenant des collectifs nationaux et, voire même, sur la question des ODD, d'études de cas directement issus des pays concernés. ■■

# Échanges avec la salle

## Qui y a-t-il exactement dans le Spong?

“ Le Spong rassemble la majeure partie des ONG burkinabè, qu’elles soient internationales ou locales.

**Avez-vous observé les liens qui existent entre les grosses ONG comme WaterAid ou Eau Vive, et celles de taille plus petite ou les associations locales? Avez-vous mené ce travail d’observation, ou bien ne voit-on dans Spong que l’« élite » des ONG? Quelles sont celles avec lesquelles vous intervenez?**

“ Il y a au niveau du Spong une commission Eau rassemblant une trentaine d’organisations membres. On remarque une réelle hétérogénéité au sein des membres du groupe de travail eau, et s’il y a une plus forte visibilité des structures déjà bien établies, elle bénéficie également à celles de taille plus petite. WaterAid, par exemple, compte tenu de ses financements, n’a pas besoin du Spong pour faire du plaidoyer, mais a néanmoins recours à ses capacités de mobilisation, en finançant certaines activités pour prolonger la dynamique au niveau national. On remarque chez ces grosses ONG la volonté de faire monter cette voix collective.

### COMMENTAIRES

— *Lorsque l’on parle de participation citoyenne, il me semble que l’on fait peut-être référence à autre chose que des structures formalisées. Formaliser à travers une plateforme et proposer un accès à tous est une bonne chose, mais, je me pose la question de la structuration.*

“ Le Spong fait l’effort de faire le lien avec les organisations locales, et a notamment mis en place des formations sur les ODD et la veille citoyenne en région. Mais, dans ce groupe, les structures les plus actives sont toujours celles qui ont le plus de moyens et de capacités financières, d’autant qu’il y a un problème de compétences dans les petites associations locales : si elles ont toutes les capacités techniques requises, il y a en revanche beaucoup moins de monde à disposition pour la veille citoyenne et le plaidoyer.

“ L’un des enjeux de cette deuxième phase était de comprendre comment cette dynamique d’échanges au niveau sous-régional pouvait être répercutée au niveau national. L’idée était d’organiser des formations ou ateliers d’échange en cascade, pouvant ensuite être répliqués par le collectif pour former ses membres au niveau national.

#### Concernant le Présimètre, sait-on qui s’exprime ?

“ Pour l’instant, non. C’est une initiative récente, lancée en 2017. Sur la plateforme actuelle, vous pouvez trier les engagements par secteur : c’est assez facile de trouver ceux concernant l’eau et l’assainissement. Tout ce qui touche à l’appréciation de la mise en œuvre des engagements est renseigné. On peut également y trouver un certain nombre d’informations, de même que des réactions anonymes de citoyens, assez constructives, concernant des situations très concrètes dans une localité donnée, ou encore une interpellation du ministre sur le fait que les engagements n’avancent pas assez vite. Pour l’instant toutefois, il n’y a pas de retours d’expérience, mais nous ferons le suivi avec le Spong.

**Y a-t-il d’autres pays qui ont procédé comme au Burkina Faso ? Si nous sommes d’accord pour dire que la constitutionnalisation du droit à l’eau n’est pas suffisante, le fait est que peu de pays l’ont mise en place, ce qui veut bien dire que, dans un sens, cela les engage quand même un peu... Je crois qu’il y a la Slovénie... Combien ont passé le cap ?**

“ Il y a une cinquantaine de pays, je crois. Tous n’ont pas inscrit le droit à l’eau dans leur Constitution à la différence du Burkina Faso, de l’Ouganda ou encore de l’Afrique du Sud, et certains se sont simplement contentés de l’inscrire dans la loi.

En Afrique de l’Ouest, cette mobilisation inspire d’autres pays. Au Bénin, par exemple, notre partenaire s’est engagé dans un plaidoyer pour la constitutionnalisation et le ministre de l’Eau a même fait une apparition à la fin d’un atelier.

#### Combien cela a-t-il coûté ? Combien de temps cela a-t-il duré ?

“ Le projet 2013-2016 a coûté 250 000 dollars et a été financé par le Fnud<sup>1</sup>. C’est en réalité un budget très restreint, puisqu’il a été réparti entre les différents pays. Il a été élaboré en partant du principe que les pays mettraient en œuvre une bonne partie du programme sur la base du volontariat. Le projet consolidait toutefois une dynamique déjà existante au niveau des collectifs.

Concernant le plaidoyer eau et assainissement, la deuxième phase du projet proposée au Pnud n’a malheureusement pas été retenue, malgré la conclusion de l’évaluation qui jugeait nécessaire de poursuivre. 50 projets sur 1 100 ont été retenus sur cet appel à projets, qui a favorisé les nouveaux. Aujourd’hui, l’idée est de chercher des financements ailleurs, et notamment au niveau domestique, directement dans les pays concernés. L’exemple du Spong montre que WaterAid est prête à financer la poursuite de ces activités au niveau national, à hauteur de 60 000 euros par an.

#### Y a-t-il eu, à l’occasion des multiples réunions, des partages d’expérience sur la participation citoyenne autour d’un petit réseau, de petits opérateurs, de communes ? Est-ce un sujet de discussion dans ce réseau ?

“ Il s’agit de réseaux d’ONG/OSC au niveau national, donc principalement centrés sur les politiques nationales. Toutefois, on trouve aussi des organisations qui sont engagées dans l’appui à la participation citoyenne au niveau local. Le réseau Alliance pour la maîtrise de l’eau et de l’énergie au Cameroun, par exemple, réalise des travaux d’appui à la maîtrise d’ouvrage communal dans lesquels est inclus un important volet participation citoyenne. On y trouve par exemple des diagnostics partagés par les usagers et les différentes communautés en présence, ou encore des plans établis en concertation avec tous les acteurs. C’est également ce que fait Eau Vive dans son travail d’appui à la maîtrise d’ouvrage.

<sup>1</sup> Fonds des Nations unies pour la démocratie.

**Quel est le statut administratif et légal de ces différents collectifs? En dehors des financements liés à ce programme, quels sont, s'il y en a, les financements pérennes? Combien cela coûte-t-il de faire durer un collectif? D'où partait-on en 2008? Quel est aujourd'hui le degré de maturité de ces collectifs? J'imagine qu'il y a des écarts entre les pays?**

“ Concernant le statut, il y a des collectifs globaux et des collectifs sectoriels; sur l'assainissement, il y a des ONG. Les collectifs ont tous un statut associatif mais différents niveaux de structuration. Pour le financement, cela dépend des collectifs. Le Spong est le plus évolué : grâce à sa stratégie de plaidoyer eau et assainissement que WaterAid a décidé de financer (sur trois ans), il a son propre budget. Toutefois, c'est aujourd'hui le seul cas. D'autres collectifs ont peu de budget et rencontrent des difficultés pour mener leurs activités. Nous avons vraiment affaire à des niveaux différents, et il n'y a pas de pérennisation du plaidoyer. L'AFD soutient une partie de ce programme à travers des ateliers annuels organisés par la Coalition Eau et un appui ponctuel. Cela dit, de plus en plus de structures sont intéressées à l'idée d'apporter leur financement. Nous sommes désormais en partenariat avec SWA, très attiré par la dynamique de plaidoyer. WIN<sup>2</sup> participe également, bien qu'il ne nous apporte pas de fonds pour le moment. Toutefois, si nous parvenons à mettre progressivement en place des partenariats avec quelques bailleurs, les financements restent souvent sur une logique « projet », c'est-à-dire plutôt de court terme, et nous n'avons pas de financements plus institutionnels ou plus pérennes. Nous essayons de mutualiser toutes les forces d'appui à la société civile existant au niveau international.

Depuis 2008, les progrès sont très hétérogènes. Certains collectifs avaient déjà des expertises sur une poignée de sujets, d'autres beaucoup moins. L'évaluation du Fnud montre que le projet a amélioré les connaissances sur les enjeux en matière d'eau et d'assainissement, ainsi que les expertises sur un certain nombre de thématiques. En formation, nous avons essayé de faire en sorte que l'expertise d'un collectif sur un sujet alimente les autres – par exemple, Dynamique Citoyenne faisait du suivi budgétaire depuis de nombreuses années. Toute la difficulté réside dans le fait d'avoir des indicateurs de renforcement de capacités fiables : comment fait-on pour mesurer la progression en termes de capacité et d'expertise? Il est possible de regarder

2. Water Integrity Network.

en termes de nouveaux plaidoyers des collectifs, ou encore en termes de publications produites. Ainsi, en 2008, bien que des études pays aient été menées, les pays ne possédaient pas tous de *baseline* permettant de donner un degré de capacité sur telle ou telle thématique. Ce qui ressortait, grâce aux entretiens avec les collectifs, était plutôt l'identification de cadres généraux.

“ Les comptes rendus nous donnent tout de même à voir une certaine évolution. Lorsque nous avons débuté, les échanges d'expériences portaient sur les journées mondiales de l'eau, des mobilisations grand public ou encore des actions assez peu structurées : ils touchent aujourd'hui à la veille budgétaire, à la constitutionnalisation du droit à l'eau ou à la mise en place du Présimètre. Cette évolution a pu être mesurée en termes de renforcement de capacités de plaidoyer sur dix ans.

**Vous parliez de coopération Sud/Sud : dans quels pays et sur quels sujets?**

“ Il y a un exemple d'appui à la structuration du collectif et du plan plaidoyer entre le Burkina Faso et le Mali. Le Spong a en effet obtenu un financement pour appuyer la société civile malienne et sa structuration au sein de la Coalition nationale pour l'eau potable et l'assainissement (missions d'appui et d'expertise). Un autre exemple parlant est celui de Dynamique Citoyenne qui, dans le cadre du programme du Forum Civil et du Gret, commence à collaborer avec le Sénégal pour des formations en suivi budgétaire. Nous sommes heureux de constater que la dynamique des collectifs africains bénéficie aussi aux programmes des ONG membres de la Coalition Eau.

**Le projet semble avoir bien fonctionné au Burkina Faso et au Bénin. Y a-t-il des pays dans lesquels il a eu moins de succès? Pourquoi?**

“ Nous avons rencontré un blocage au Togo. Les activités n'ont pas été mises en place dans leur globalité à cause de problèmes de concurrence pour le leadership entre structures de la société civile et de guerres internes au sein du collectif. Nous essayons aujourd'hui de pallier ces difficultés et avons justement organisé un des ateliers d'échanges dans le pays. Aujourd'hui, une nouvelle structure spécifiquement dédiée à l'assainissement s'est mise en place au Togo, le CCABT<sup>3</sup>. Celle-ci

3. Conseil de concertation pour l'assainissement de base togolais.

fonctionne pour l'instant plutôt bien, et nous l'intégrons dans la dynamique. Le Sénégal est un autre pays dans lequel nous connaissons des difficultés : le Congad a peu de financements, a connu du turnover, et changer d'interlocuteur en cours de projet a des répercussions sur la bonne réalisation des activités. La problématique majeure reste celle des financements et de leur pérennité.

**A-t-on pu « benchmarker » ce que font les pays anglophones? Y a-t-il des idées dont on peut s'inspirer? Au Kenya, il existe une plateforme *open data* de suivi des politiques publiques, notamment en matière d'énergie. Ça me paraît intéressant...**

“ Je ne connais pas cette plateforme, mais au Kenya, le réseau des ONG/OSC est très puissant, très structuré, avec une force de frappe de plaidoyer assez importante. Ils ont produit des *shadow reports* de la société civile, qui sont des rapports produits par les OSC et qui font l'état des lieux des problématiques d'eau et d'assainissement, en miroir avec les rapports officiels publiés par le gouvernement. Ils possèdent des capacités importantes pour développer ce genre d'initiatives, qui sont très lourdes. Pour ce qui est de la comparaison entre sociétés civiles francophones et anglophones, il n'y a pas eu de *benchmark*, mais c'était de toute façon assez visible, notamment au niveau des événements internationaux où étaient présents des porte-parole anglophones, sans qu'il n'y ait de participants francophones. Au niveau des collectifs, nous sommes en relation avec plusieurs pays, comme le Kenya avec KEWASNET<sup>4</sup> et l'Ouganda avec UWASNET<sup>5</sup>, qui sont très institutionnalisés : ils reçoivent des financements et mènent des activités de plaidoyer en continu. Nous commençons à nous intéresser à cette comparaison entre les cultures et les expériences de plaidoyer entre pays francophones et anglophones. En novembre 2017, il y a eu au Kenya un atelier sur l'eau et l'assainissement, auquel a été invitée la Coalition Eau afin de voir la façon dont les dynamiques d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique de l'Est pouvaient s'alimenter. Par ailleurs, des représentants d'Afrique de l'Est seront présents lors de l'atelier de Ouagadougou. Tout cela soulève la question de l'ANEW<sup>6</sup>, le réseau africain de la société civile eau et assainissement, qui ne fonctionne hélas pas très bien. Les réseaux des autres régions rencontrent certes des difficultés, notamment en matière de financement, mais

4. Kenya Water and Sanitation Civil Society Network.

5. Uganda Water and Sanitation NGO Network.

6. African Civil Society Network on Water and Sanitation.

l'ANEW a vraiment d'importants problèmes en termes de gouvernance interne et de financements. On observe aujourd'hui une forme de désillusion de la part des ONG africaines à l'idée de s'impliquer dans l'ANEW. La dynamique de la Coalition Eau a vraiment été d'appuyer des projets et dynamiques nationales pour faire émerger cette dynamique de mobilisation sous-régionale. Si l'ANEW parvient à se reconstruire sur de bonnes bases, pourquoi ne pas s'impliquer davantage dans cette plateforme, qui présente l'intérêt de faire office d'interface pour l'AMCOW<sup>7</sup>, le Conseil des ministres africains chargés de l'eau et de l'assainissement pour la société civile? Quoiqu'il en soit, il s'agit aujourd'hui d'une coquille vide. ■■

7. African Ministers' Council on Water.

# Échanges autour de la première partie

## Échanges avec la salle

**Patricia HUYGHEBAERT, Gret, responsable du programme Droits et citoyenneté.** J'aimerais ouvrir la discussion sur l'approche par les droits. Je ne pense pas qu'il faille attendre que le droit à l'eau soit consacré dans la Constitution pour que des ONG, des plateformes, des citoyens se mobilisent pour exiger de la part des autorités locales la mise en œuvre de leur obligation d'assurer un service d'eau potable accessible, de qualité, inclusif. Le droit à l'eau fait partie des droits économiques, sociaux et culturels consacrés dans le Pidesc<sup>1</sup> de 1966 : sur 193 États membres, 164 l'ont ratifié, dont tous les États d'Afrique de l'Ouest. Par cette ratification, les États se doivent de mettre en œuvre le droit à l'eau, car le pacte mentionne l'obligation de l'État d'assurer des moyens d'existence satisfaisants pour sa population, dans lesquels figurent ce droit. Aux Nations unies, un comité est chargé de surveiller l'application de ce pacte. Un texte de 2002 traite de la façon dont on décline le droit à l'eau, et des obligations que cela représente pour les États. Ce que je cherche à dire, c'est que si la mobilisation pour consacrer le droit à l'eau dans une Constitution est exemplaire, si elle constitue un objectif de plaidoyer et permet de rendre ce droit visible, il ne faudrait cependant pas se dire que le droit à l'eau doit être inscrit dans toutes les constitutions. Il y a en effet un levier d'action fort : les États sont redevables vis-à-vis de ce droit, et dans la mesure où ils ont ratifié le pacte, les citoyens sont en droit de revendiquer sa mise en œuvre. Tout ce qui relève des législations nationales est aussi bon que la Constitution en tant que telle. Dans le cadre d'une action en justice, ce droit peut

1. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

être opposable au sein d'un État sans même être consacré dans une constitution. Toutefois, il y a d'autres actions possibles : vous avez parlé des *shadow reports* au Kenya, des rapports alternatifs ou contre-rapports qui voient des OSC se mobiliser pour donner leur point de vue sur la façon dont les droits économiques sociaux et culturels sont mis en œuvre ou non.

COMMENTAIRES ///

— Les livres bleus, initiés par le Secrétariat international de l'eau, permettent de mesurer à intervalle régulier les progrès en termes d'accès à l'eau et à l'assainissement – à la fois outils de veille citoyenne et d'interpellation de l'État. Dix sont parus dans les pays d'Afrique subsaharienne, produits par la société civile.

**Nous sommes dans l'exigibilité du droit à l'eau, sans attendre l'inscription au niveau constitutionnel. Les efforts doivent-ils se concentrer sur la reconnaissance du droit à l'eau dans une constitution, ou bien doit-on considérer que ce droit est déjà applicable et qu'il faut se mobiliser sur tous les autres aspects liés à sa mise en œuvre ?**

“ La Coalition Eau travaille également sur la question du droit à l'eau en France, pays dans lequel nous sommes en droit de l'exiger pour tous puisque l'Assemblée générale des Nations unies l'a reconnu comme tel. L'année dernière, nous avons essayé de faire en sorte que ce droit soit inscrit dans une loi dans laquelle la reconnaissance du droit à l'eau pour tous se concrétisait en contraignant les communes à mettre en place des baignoires et des bornes-fontaines gratuites. La loi a été adoptée à l'Assemblée nationale mais retoquée au Sénat. Si les raisons de cet échec sont principalement politiques, un point d'achoppement concernait les modalités pratiques et un autre la comptabilité publique. Ce qui est, je trouve, intéressant, est ce glissement vers les modalités pratiques de garantie du droit à l'eau à un échelon local puisque, dans une logique de décentralisation, le droit à l'eau se répercute davantage sur le maître d'ouvrage. Je ne dis pas que cela n'est pas nécessaire, je crois au contraire qu'il faut continuer à maintenir la pression par le haut, mais qu'il faut également trouver des appuis de terrain. De nombreuses collectivités locales françaises ont d'ailleurs milité pour que ce projet de loi

ne soit pas entériné, car cela aurait alors entraîné pour elles une augmentation des dépenses liées à l'eau et à l'assainissement.

COMMENTAIRES ///

— Je ne suis pas une experte de la question de l'opposabilité au droit à l'eau, mais si le droit à l'eau est effectivement consacré dans cette résolution, il ne s'agit que d'une résolution, qui est par essence moins contraignante. Il existe certes des liens avec le Pidesc, qui lui est contraignant, mais je ne sais pas s'il y a des exemples de citoyens mobilisés sur le droit à l'eau via ce pacte et dont le pays ne le reconnaît pas dans sa législation interne.

“ Il y a peut-être certains croisements à faire. Au Mali, par exemple, un certain nombre d'OSC ont cherché à contrôler l'application du Pidesc par l'État malien sur différents sujets, parmi lesquels le droit à l'alimentation. Je ne sais pas si la question du droit à l'eau y figurait. Il pourrait être intéressant d'imaginer des synergies, avec notamment des organisations de droits humains, pour tenter de superviser ce genre de pacte.

“ La reconnaissance dans la Constitution est effectivement une action de communication : pour la société civile toutefois, il s'agit d'un argument de plaidoyer fort. De plus, la volonté politique est déterminante, et à partir du moment où un président de la République se laisse convaincre de revoir la Constitution pour y intégrer le droit à l'eau et à l'assainissement, on peut partir du principe que les choses sont bien engagées. Toutefois, cela ne peut pas s'arrêter là, et le fait que ce droit soit inscrit dans une constitution ou une législation ne le rend d'ailleurs pas systématiquement opposable : pour cela, il doit exister des mécanismes juridiques permettant aux citoyens d'aller devant tel ou tel tribunal pour exiger l'application de ce droit. Par ailleurs, il est nécessaire de promouvoir cette approche et montrer aux autorités ce que cela implique concrètement. De nombreux travaux de traduction opérationnelle du concept de droit à l'eau ont été menés dans cette optique. Nous-mêmes avons réalisé un guide pour expliquer à la société civile les différents principes des droits de l'Homme, les critères du droit humain à l'eau potable et à l'assainissement, ainsi que les actions possibles en tant qu'OSC pour promouvoir ce droit. Des agences de coopération se sont intéressées au sujet, et le rapporteur spécial de l'ONU a œuvré pour vulgariser le concept de droit humain à l'eau potable et à l'assainissement. Et, récemment,

la coopération espagnole a produit un manuel pratique sur ce que signifie opérationnaliser le droit humain à l'eau potable et à l'assainissement dans les projets de développement ou les politiques des États, avec la création d'une grille de lecture que chaque chef de projet peut utiliser afin de vérifier que tous les critères du droit sont pris en compte dans la conception et la mise en œuvre de son programme.

////// COMMENTAIRES ////

— *Quand on parle de participation citoyenne, la question est aussi celle du citoyen. On doit s'interroger sur notre rôle et nos responsabilités en tant que citoyen par rapport aux autorités, aux collectivités, aux entreprises, etc. Il faut poursuivre cette réflexion autour des différents programmes qui nous régissent, nous mobilisent ou nous font réagir. L'approche par les droits permet d'avoir un cadre d'analyse, dans certains cas très normatif, susceptible d'apporter de nouveaux éléments dans la réflexion au sujet des rôles et responsabilités, y compris parfois en réfléchissant aux règles du droit coutumier. L'approche par les droits peut également être élargie à d'autres systèmes juridiques.*

— *Ce qui m'interroge plus particulièrement est de savoir de quelle manière cette question des droits peut être traduite concrètement dans des politiques sectorielles. Je m'interroge également sur la forme que prend, en France ou en Europe, la participation des citoyens aux politiques sectorielles de l'eau : quelques consultations, la directive Concessions à Bruxelles et toute une série de lobbys. L'Europe, c'est également la directive Inspire, qui promeut l'ouverture et la libre consultation des données publiques.*

“ Le droit à l'information est quelque chose de relativement nouveau en Europe, et va favoriser l'amplification de certains mouvements. Le cas des ODD est lui aussi intéressant, car il nous permet d'apprendre des dynamiques qui ont cours au Sud.

////// COMMENTAIRES ////

— *En France, dans les comités de bassin, l'ensemble des acteurs sont représentés...*

— *Les rapports de la Cour des comptes sur la France ont révélé d'importants dysfonctionnements dans ces comités de bassin, censés être représentatifs et consultatifs. Il y a des déséquilibres énormes entre représentants du secteur agricole et représentants des usagers domestiques de l'eau.*

Les ODD offrent à la France l'opportunité d'être plus transparente sur sa politique de l'eau, et à la société civile celle de s'impliquer davantage dans cette politique.

“ La Coalition Eau mène actuellement avec France libérés-Fondation Danielle Mitterrand une étude sur la redevabilité de la France pour la mise en œuvre de l'ODD n° 6, et nous nous interrogeons sur les mécanismes par lesquels la France rend des comptes sur la mise en œuvre de cet ODD au niveau national.

Pour compléter la discussion autour de la question du lien entre les associations de l'eau et les associations des droits de l'Homme, le Burkina Faso n'a pas attendu de présenter le plaidoyer sur la constitutionnalisation du droit à l'eau pour s'investir sur le sujet. En revanche, la mobilisation pour la constitutionnalisation a permis à la société civile de structurer son action et de développer une véritable stratégie. Il n'existe pas nécessairement de barrières entre les associations de droits de l'Homme et le domaine de l'eau et de l'assainissement. Pour répondre à l'intervention précédente, une alliance s'est justement mise en place : l'alliance Fas'Eau. Celle-ci rassemble associations de développement, associations de droits de l'Homme et entreprises médiatiques pour promouvoir les droits humains à l'eau et à l'assainissement. Nous retrouvons la même chose au Mali, avec l'Alliance citoyenne pour l'eau et l'assainissement. Des coalitions se forment autour de ces questions, utilisant tous les moyens à leur disposition, et notamment l'approche par les droits.

Les collectifs ont-ils la légitimité nécessaire pour peser sur certaines décisions ? Participent-ils à des arènes de prise de décisions ? Tout cela renvoie à un rôle des bailleurs un peu prédictif. Cependant, il s'agit également de les solliciter, de les consulter, de les installer comme interlocuteurs potentiels. Les ONG françaises et internationales doivent elles-mêmes prendre le temps de participer à ces collectifs et de les animer. Et, en même temps, soit ces temps collectifs deviennent une arène, soit non : c'est un pari à prendre. Cela fait le lien avec l'exemple du Cambodge, où le contexte de fermeture politique pèse sur la capacité de la société civile à appuyer ce genre de dynamique. D'autre part, lorsque l'on pense aux discussions actuelles autour des communs, la participation citoyenne devient d'autant plus intéressante que nous avons aujourd'hui pris conscience que la ressource en eau était limitée, créant conflits et frictions,

et qu'un enjeu nouveau se dessinait : celui de l'accès à la ressource. L'envisager de cette manière permet peut-être de donner à la participation une autre importance, pas nécessairement en termes de résolution de conflits mais plutôt d'expression d'intérêts divergents.

////// COMMENTAIRES ////

— **Emmanuel DURAND, Gret, responsable de projets Epad.** *Je souhaiterais réagir sur deux points. Le premier est la question de la représentativité. Je travaille en recherche-action en gestion intégrée des ressources en eau au Sénégal : cela ne concerne pas uniquement les questions d'eau et d'assainissement, mais également les multiples usages de l'eau, et nous travaillons avec différents collèges, représentatifs des usagers. Sur le collège agricole, il existe une structuration plus ancienne à travers les groupements paysans : lorsque l'on creuse un peu, on en vient à se questionner sur la représentativité de ces organisations, et travailler à la structuration de tous les acteurs au sein de ces plateformes collectives est très difficile. On remarque que les mêmes personnes sont souvent à la tête de plusieurs collectifs. Comment dès lors s'assurer que les problématiques à la base sont vraiment celles qui nous sont remontées ? Nous réfléchissons actuellement à la façon d'appuyer ces collectifs et travaillons à mettre en place un tirage au sort afin de sélectionner des responsables parmi un certain nombre de personnes n'appartenant pas à ces dispositifs structurés. Le second point concerne la concertation, qui diffère de la participation. On se contente souvent de concertation, sans parvenir à impliquer les parties prenantes dans la prise de décision. Cela renvoie à la façon dont nous essayons d'avoir dans nos projets, dès leur démarrage, un ancrage et un portage politiques des cadres de concertation, tout en essayant de faire en sorte que les pouvoirs publics s'engagent. Je pense qu'il faut dès le départ faire ce plaidoyer, sans quoi cela ne fonctionne pas et finit par décourager les acteurs avec qui nous travaillons, car leurs revendications ne trouvent pas de traduction dans les politiques publiques.*

— *Comment va-t-on au-delà du plaidoyer et passe-t-on à la co-construction de politiques publiques avec les usagers et les citoyens ? Le plaidoyer est souvent négatif, perçu comme une opposition, et s'inscrit plutôt dans des dimensions inter-*

*nationales. Comment s'inscrire davantage dans des actions locales ? C'est ce qui, dans la présentation de la Coalition Eau, a retenu mon attention : à l'origine, les actions de ce collectif consistaient en la participation à des événements internationaux, et s'inscrivent aujourd'hui dans la veille citoyenne et la mise en œuvre, même s'il reste encore du chemin à parcourir.*

— *A-t-on des exemples de politiques sectorielles ou générales qui ont été codécidées avec la société civile ? Il est difficile d'en trouver, et j'aurais voulu savoir s'il en existait de ce type, y compris dans les pays développés. Je sais qu'il y en a au niveau local, mais je n'en connais aucun au niveau national, ni pour l'eau, ni pour un autre secteur.*

— *Je me pose également la question des risques d'instrumentalisation de la participation citoyenne : on parle d'une participation qui vise une co-construction de politiques publiques, mais cette démarche peut être perçue par certains décideurs comme une forme de contestation politique. Dans quelle mesure le décideur politique va-t-il essayer d'acheter la participation citoyenne, de la biaiser, de la corrompre – et si cela se produit, que peut-on faire ?*

— *Nous n'avons pas abordé la question du lien entre participation citoyenne et engagement politique. Nous parlions par exemple du Présimètre : si j'étais un opposant politique, j'utiliserais cet outil à des fins propres. Comment analyse-t-on la participation citoyenne au regard des jeux politiques ? Les personnes qui participent aux collectifs que vous soutenez ont en effet des convictions et des engagements politiques. C'est forcément un sujet sur lequel on s'interroge.*

“ Je ne connais pas les opinions politiques des membres des collectifs. Si on prend l'exemple de la proposition de loi portée par la Coalition Eau avec des associations françaises, nous avons fait en sorte qu'elle soit soutenue de façon transparente : c'était également ainsi qu'elle avait le plus de chances d'être adoptée – ce qui a été le cas à l'Assemblée nationale, mais pas au Sénat. En 2018, une proposition de loi sur le droit à l'eau et à l'assainissement a été proposée à l'Assemblée nationale, portée par une niche parlementaire de la France insoumise. Nous n'avons toutefois pas pu la soutenir du fait du positionnement de la Coalition Eau, qui ne peut appuyer une proposition de loi provenant d'un seul parti politique, l'objectif étant en effet qu'il

Il y a autour de cette question un véritable consensus. FANMEX<sup>2</sup>, notre partenaire du Mexique, est lui aussi dans cette dynamique. Ses membres ont travaillé avec de nombreuses plateformes de la société civile du secteur et même au-delà, avec des mouvements sociaux et des mouvements indiens, afin de faire une proposition citoyenne sur le droit à l'eau. Un texte de proposition de loi a été rédigé et porté au niveau du Parlement. FANMEX a aussi essayé de s'ancrer dans plusieurs partis, refusant que leur projet ne soit repris que par un seul. Si cette proposition de loi n'a pour l'instant pas été examinée par le Parlement, elle a toutefois permis de contrer celle du gouvernement, avec laquelle ils étaient en total désaccord. En situation de blocage, ni l'une ni l'autre n'a aujourd'hui été examinée, mais la société civile a ici joué un véritable rôle de contre-pouvoir.

COMMENTAIRES

— La récupération politique n'est pas forcément illégitime, car le combat politique est parfois justifié.

— Il existe un postulat de départ, qui est une crise de la représentativité des élus. Je reste néanmoins perplexe, car l'une des formalisations de la société actuelle est l'État, qui a été construit, institué, qui est pourvu d'organes de décision et autorise les débats : or, ici, on considère la citoyenneté comme quelque chose d'extérieur à tout ça, et cela me semble un peu étrange.

— Si la participation citoyenne est nécessaire, elle n'est toutefois pas suffisante pour remédier à la crise de confiance démocratique. La participation est un processus, et il ne faut pas perdre de vue que beaucoup de processus de participation ou de concertation ne débouchent sur rien, amplifiant finalement la crise de confiance.

— Nous serions encore dans les années 70, il y aurait des mouvements politiques. Mais là, nous faisons face à une forme particulière de contestation, qui aborde le problème un peu autrement.

— L'aspect apolitique et la recherche systématique du consensus me gênent un peu. Le glissement du mouvement social à l'OSC est également parlant. Il est nécessaire de garder malgré tout une fibre politique et de ne pas systématiquement considérer que le politique « ce n'est pas bien », et qu'à partir du moment où l'on s'en rapproche, cela devient de l'instrumentalisation.

2. Freshwater Action Network Mexico.

Concernant la proposition de loi sur le droit à l'eau et à l'assainissement de la Coalition Eau, l'argumentaire est de dire qu'à partir du moment où le droit à l'eau serait reconnu par les Nations unies comme un droit humain, cela ne poserait plus problème et mobiliserait tout le monde. Il s'agissait toutefois d'une proposition transpartisane, élaborée en concertation avec cinq partis de gauche et du centre : seuls les Républicains ne l'ont pas soutenue, car nous n'avons pas vraiment pu travailler avec eux, en dépit de quelques entrées qui nous ont permis de dialoguer. À partir du moment où il s'agit de plaider, il y a forcément une couleur politique.

COMMENTAIRES

— Pour ce qui est de la question du rapport au politique, plutôt complexe, je pense qu'il peut être intéressant de faire une analyse en termes de réseau d'acteurs et de liens que ces derniers entretiennent entre eux, qu'il s'agisse d'ONG ou d'acteurs politiques. Car, lorsqu'il est question de s'allier ou non avec la France insoumise, se pose alors la question des sensibilités politiques des membres de la Coalition Eau, et on retrouve le même problème partout, au Burkina Faso comme ailleurs. Il y a d'ailleurs eu en 2015 un moment de rupture dans ce pays, car toutes les ONG n'entretenaient pas le même rapport avec les divers partis politiques. Même si nous affirmons ne pas soutenir le projet de tel ou tel parti, il n'en existe pas moins des réseaux ou arènes dans lesquels il peut être intéressant de rendre le projet visible. Mais est-ce peut-être là davantage le rôle du chercheur, et force est de constater le manque de relation entre la recherche et les acteurs de terrain.

**À l'AFD, nous finançons un peu les OSC, mais l'essentiel de nos financements passe par les gouvernements. Existe-t-il des angles d'attaque auprès de ces derniers pour essayer de les amener à travailler sur ces questions, par exemple la transparence, de les convaincre d'appuyer certaines OSC sur les thèmes de participation citoyenne, ou bien est-ce peine perdue, la seule solution résidant dans un appui direct aux OSC?**

L'un des angles d'attaque est le Partenariat pour un gouvernement ouvert. Il s'agit d'un partenariat multilatéral, lancé en 2011, qui possède une plateforme internationale et encourage les États membres à réformer leur gouvernement

pour le rendre plus ouvert – le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et la Tunisie en sont notamment membres. L'AFD finance un plan de promotion de ce partenariat, et c'est un outil qu'il faut saisir, notamment dans ces trois pays où les enjeux démocratiques et de transition sont importants. Cela peut être l'un des cadres institutionnels où autorités et société civile ont le même poids.

////// COMMENTAIRES ////

— Concernant la question de la Gire<sup>3</sup>, notre réflexion est commanditée par le ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement et la Direction de la gestion et de la planification des ressources en eau au Sénégal. Le ministère nous a demandé de travailler sur ce sujet à l'échelon local, dans un contexte où l'eau est une compétence centralisée. Lorsqu'il a été question de concertation, nous avons précisé que, selon les principes de la gestion intégrée des ressources, la concertation comprenait la participation, et que la participation sous-entendait de contribuer à la prise de décision. Nous essayons de travailler avec eux sur ce fonctionnement et d'agir en lien avec le plus bas niveau de représentation de l'État qui, au Sénégal, est l'arrondissement. Nous tâchons de regrouper les acteurs et les usagers de l'eau autour des sous-préfets, ce qui nous permet d'avancer dans un processus de co-construction. Si cela est valable au niveau local, les choses se compliquent en revanche au niveau national.

**Je voudrais revenir sur un des enjeux de base, qui est de mobiliser les citoyens dans des contextes où ils peuvent être complètement dépolitisés, sans même parler des mécanismes de co-construction ou de plaider. S'agit-il d'un enjeu central dans vos expériences, avant même de réfléchir à une échelle plus macro?**

“ Au Cameroun, la toute première étape consiste à informer la population sur l'ensemble des projets qui vont être réalisés. Comme l'a constaté Dynamique Citoyenne, si la population n'est pas informée et que l'on creuse par exemple un forage, elle ne va pas savoir ce que c'est et, après quelques années, rien ne fonctionnera plus car personne ne se sera senti concerné par l'ouvrage réalisé. À l'inverse, si les habitants sont mobilisés dès le départ, ils se sentent impliqués et peuvent alors questionner le projet : « On a prévu de réaliser un forage dans notre localité,

3. Gestion intégrée des ressources en eau.

l'année s'achève et ce n'est pas réalisé : qu'est-ce qui ne va pas ? » De notre côté, nous pouvons chercher l'information : problème de financement, de passation de marché, etc. L'information permet de mobiliser la population et de mieux la fédérer autour de la réalisation de l'ouvrage.

////// COMMENTAIRES ////

— Si la question de l'information est cruciale, celles des canaux de diffusion, de la qualité de l'information et de la confiance dans l'information le sont tout autant. Aujourd'hui, le meilleur moyen de diffusion impartial ne sont-ils pas les réseaux sociaux, qui permettent de toucher plus largement et de faire remonter des informations en organisant des big data – chose que certains gouvernements ont bien compris lorsqu'ils en coupent les accès ?

— Les notions de « citoyen » et « citoyenneté » ont été définies, mais celle de « participation » semble être parmi les acquis communs. Or, je ne suis pas certaine que l'on soit tout à fait d'accord. J'ai bien compris qu'il y avait un choix d'échelle, ici plutôt nationale, mais je pense que la question du lien entre les initiatives d'échelle nationale et ce que l'on appelle « participation dans des arènes » plus locales mériterait une réflexion approfondie. Il me semble également qu'un certain nombre d'efforts ont été faits pour tenter de caractériser les possibles retombées de la participation : je pense notamment à un travail récent d'Yves Cabannes et de Barbara Lipietz, qui évoque trois grandes dimensions :

- » la dimension politique (vers le changement démocratique ou une démocratie approfondie) ;
- » la bonne gouvernance, c'est-à-dire l'amélioration des liens entre la sphère civile et le public (au sens ici de prestataire de services eau et assainissement) ;
- » un objectif technocratique, qui est d'améliorer, d'optimiser, l'usage et la transparence des ressources publiques.

Lorsque l'on mène cet effort de caractérisation, on se demande s'il est raisonnable d'aborder les trois dimensions en même temps et, si oui, comment les hiérarchiser et quelle échelle utiliser pour les atteindre. Préciser ces notions permettrait de vérifier ce que nous partageons et ne partageons pas, et ce qui est de l'acquis ou de la controverse. Il s'agit là d'un travail de chercheur, en partie mené mais pas suffisamment en collaboration avec les autres acteurs réfléchissant également à ces questions.

— **Mathieu LE CORRE, Gret, responsable du programme Epad.** *Les discussions autour des premières interventions font apparaître trois pôles : un autour de l'État, un autre autour des OSC et un dernier autour des citoyens. Lorsque nous avons parlé du Cambodge, nous avons discuté de la façon dont un bailleur cherche à faire en sorte que le pôle État prenne en compte les besoins des citoyens, des usagers. Il s'agit là d'un premier exercice, et nous essayons de cerner les logiques internes au Cambodge pour trouver les bonnes façons de faire monter la question de l'assainissement urbain dans l'agenda politique. La question de la façon d'instaurer un dialogue avec les habitants afin qu'ils fassent remonter la demande – qui, on le sent, existe – a été mesurée de manière relativement légère par le questionnaire en ligne, et reste pour l'instant ouverte. Avec la Coalition Eau, nous avons discuté du travail sur le plan de la société civile, en évoquant les OSC d'un certain nombre de pays africains et la façon dont on les outille, dont on travaille avec elles sur la question des droits, puis sur celle du contrôle.*

*Ce qui manque un peu est le troisième élément, c'est-à-dire les citoyens eux-mêmes. Nous pourrions approfondir l'entrée sur l'approche par les droits, autrement dit se demander si l'appareil juridique est un instrument qui va permettre de faire de la « conscientisation », pour utiliser un terme un peu ancien, et générer de la demande sociale, qui aura des impacts s'il existe des relations OSC/citoyens et État/citoyens fonctionnelles. Nous pouvons approfondir le sujet en nous demandant quelles vont être, avec quelque chose d'aussi représentatif, les conditions dans lesquelles nous allons travailler. Nous avons pris l'exemple de la France avec les comités de bassin : or, le poids donné à chacun des collèges censés représenter les usagers de l'eau dans les bassins n'est pas équilibré, avec une surreprésentation du collègue agricole. Comme nous l'a montré l'approche de la gestion intégrée des ressources, qui propose des méthodes de résolution des conflits, certaines choses ne pourront être tranchées par l'État. Il faudra adopter une position de négociation, avec la question de savoir qui s'assiéra autour de la table. En effet, certaines personnes considérées comme représentatives ne le sont plus, et il faudra trouver comment rendre les instances de concertation mises en place réellement représentatives.*

— *Je souhaiterais ajouter quelques mots : lorsque nous avons abordé notre réflexion, nous nous sommes rendus compte que le sujet dont nous avions envie de parler était celui de la participation des usagers. Cela aurait été plus simple : nous sommes plus à l'aise, et relativement bien outillés. En choisissant d'aborder la question de la participation citoyenne, nous sommes allés vers la difficulté. Il s'agissait d'un parti pris. Cette difficulté peut s'expliquer par un souci de cadrage de l'exercice : la participation citoyenne est un sujet tout sauf sectoriel, bien qu'il soit traité sous cet angle. Or, un angle sectoriel requiert des institutions ou encore des maîtres d'ouvrage. Nous sommes de plus sur un sujet éminemment politique, ce qui représente une deuxième complexité. ■■*

## DEUXIÈME PARTIE

# Le contrôle citoyen des politiques sectorielles de l'eau et de l'assainissement

“ Le thème abordé dans cette nouvelle session d'échanges est celui du contrôle citoyen. Nous vous proposons sur cette question deux retours d'expérience de « participation citoyenne au contrôle des politiques sectorielles ». Ghislain Patrick Philippe EBANDA présentera la veille citoyenne de Dynamique Citoyenne, forte de plusieurs années d'expérience sur ce sujet, et Ndongo KEBE et Jean-Marie ILY, parleront ensuite d'un projet d'appui à la certification citoyenne pour l'eau et l'assainissement au Sénégal, mené par le Forum Civil en partenariat avec le Gret. Une table ronde suivra ces deux présentations, et notre rencontre se conclura avec une synthèse de la journée par François ENTEN, responsable de la cellule d'animation scientifique du Gret. ”

*Thomas LEJEUNE, Gret, responsable de projets Epad*

# Première intervention

Le suivi du budget eau et assainissement et la mobilisation des parlementaires au Cameroun

## Ghislain Patrick Philippe EBANDA,

Dynamique Citoyenne, en charge de l'eau et de l'assainissement

Cette présentation s'organise en trois grandes parties : présentation de Dynamique Citoyenne et de ce qu'est la veille citoyenne et ses finalités, présentation de nos différentes activités et des résultats obtenus et, enfin, présentation de quelques éléments de blocage dont le dépassement permettrait d'obtenir de meilleurs résultats.

### DYNAMIQUE CITOYENNE ET LA VEILLE CITOYENNE

Dynamique Citoyenne est un réseau national camerounais de suivi des politiques publiques et des stratégies de coopération. Créé en 2005, il regroupe différentes organisations de la société civile – ONG, associations, syndicats, organisations confessionnelles – et est présent dans dix régions du Cameroun.

Nous définissons la veille citoyenne comme le regard porté par les citoyens sur la mise en œuvre de l'action publique afin de veiller à ce que les engagements pris soient respectés. Quand bien même les gouvernements prennent des engagements et mettent en place des stratégies, s'il n'y a pas de suivi, rien n'assure qu'il y aura des résultats.

Pourquoi une veille citoyenne à travers le budget ? Le budget est la boussole : quel que soit

**Nous définissons la veille citoyenne comme le regard porté par les citoyens sur la mise en œuvre de l'action publique afin de veiller à ce que les engagements pris soient respectés.**

l'engagement pris, quelle que soit la stratégie mise en place, si leur réalisation n'est pas inscrite dans le budget, il n'y aura pas d'avancée. Pour passer de la stratégie à la mise en œuvre, il faut donc absolument passer par le budget.

Pourquoi la veille citoyenne dans le secteur de l'eau? Lors de sa création en 2005, Dynamique Citoyenne a commencé par faire de la veille citoyenne sur plusieurs secteurs et, progressivement, s'est focalisée sur trois principaux : l'éducation, la santé et l'eau/assainissement. Dans les documents internationaux comme nationaux, l'État camerounais s'est en effet engagé à faire évoluer le secteur de l'eau et de l'assainissement. Il y a ainsi l'ODD n° 6 au niveau international, et le DSCE<sup>1</sup> au niveau national. Ce document référence les engagements pris par l'État pour faire évoluer le secteur, et notre objectif était d'impulser des changements pour que l'eau et l'assainissement soient considérés comme des priorités.

## ACTIVITÉS

Dynamique Citoyenne a deux activités principales : l'analyse du budget et le suivi indépendant du budget d'investissement public. Concernant l'analyse de budget, nous analysons la loi

des finances en nous focalisant sur le secteur de l'eau, et essayons de comprendre quels sont les liens avec les différents engagements pris dans le DSCE. En effet, comment passer de 20 à 70 % au niveau du secteur de l'eau si cela n'est pas visible dans le budget? L'autre élément que nous analysons est la loi de règlement, qui permet de contrôler ce qui a été exécuté l'année précédente. Une fois analysées la loi des finances et la loi de règlement, nous mettons en place un plaidoyer orienté auprès de

l'administration et du Parlement. Pourquoi l'administration? Nous nous sommes rendus compte que, si l'on présente l'analyse du budget au moment du vote du budget, il est trop tard car celui-ci est déjà complètement écrit et les grandes orientations sont fixées. À ce stade, les députés peuvent difficilement opérer des changements. Pour pouvoir influencer sur la préparation du budget, il vaut donc mieux mener ce processus tout au long de l'année, raison pour laquelle une fois faite l'analyse, nous commençons à préparer le budget de l'année suivante. Nous nous

**Dynamique Citoyenne a deux activités principales : l'analyse du budget et le suivi indépendant du budget d'investissement public.**

1. Document de stratégie pour la croissance et l'emploi.

rapprochons dans le même temps des différentes administrations en charge de la mise en œuvre du budget – ministère des Finances, ministère de l'Eau et de l'Assainissement ainsi que les autres ministères sectoriels (éducation, santé, etc.) – auxquelles nous présentons notre analyse : le budget a-t-il évolué? Si non, pourquoi? Quels projets ont été retenus? Avec les députés, qui votent la loi des finances, nous nous assurons que tous les éléments que nous avons mis en place dans le budget lors de nos réunions sont bien présents dans ladite loi. Nous rencontrons les députés notamment à l'occasion d'un « dîner parlementaire », soirée à laquelle ils sont invités avec les sénateurs pour discuter du budget. Malgré des débuts difficiles, de plus en plus de députés et sénateurs s'intéressent à notre travail, susceptible d'engendrer chez eux des questions qu'ils poseront ensuite au Parlement. Les parlementaires pourront à leur tour questionner le budget devant l'Assemblée nationale : sans ces dîners cela serait impossible, car il n'existe pas au Cameroun de cabinet parlementaire. Le dîner parlementaire est ainsi devenu pour eux un moment important, sans lequel ils n'auraient pas forcément de questions pertinentes à poser.

En matière de publications, nous avons produit une première analyse en 2006, que nous reproduisons depuis chaque année. Le titre de l'analyse est défini en fonction de la nature du budget concerné. Par exemple, le titre de 2006 était *Le budget 2006 en question, faut-il parler d'irréalisme?* En 2008, comme nous trouvions qu'il manquait dans le budget un certain nombre d'éléments, nous avons titré *La suite des illusions*. En 2010, il s'agissait du *Retour au surendettement*, parce que la majeure partie du budget était financée par des prêts.

La première chose que nous faisons lorsque nous débutons le suivi indépendant du budget d'investissement public est d'informer les populations. Le Cameroun produit à cette fin le Journal des projets, qui recense l'ensemble des projets qui vont être réalisés au cours de l'année. Dans chaque région, département ou arrondissement, Dynamique Citoyenne procède à des affichages, dans les marchés, à la mairie ou à la sous-préfecture, afin que chaque citoyen sache exactement ce qui est prévu dans sa localité.

Au Cameroun, la distinction des politiques de l'eau entre milieux urbain et rural est très marquée. S'il y a une alimentation en

**Malgré des débuts difficiles, de plus en plus de députés et sénateurs s'intéressent à notre travail.**

**Au Cameroun, la distinction des politiques de l'eau entre milieux urbain et rural est très marquée.**

eau *via* un réseau d'eau potable en milieu urbain, la principale politique en zone rurale consiste en la construction de points d'eau. Mettre en place un système d'adduction est en effet encore chose compliquée. Chaque village doit ainsi posséder un point d'eau, et on doit en retrouver au maximum tous les 50 kilomètres. Comme il est impossible de suivre les milliers de projets prévus pour l'année, nous nous concentrons donc sur les plus importants, à savoir ceux s'approchant le plus de la population et ceux bénéficiant d'un financement élevé, et procédons au suivi de leur réalisation

sur le terrain. Dynamique Citoyenne ayant un représentant dans chaque région, celui-ci est chargé d'organiser le suivi. Nous ne recrutons personne pour ce poste : les OSC et les citoyens se chargent eux-mêmes de remplir cette fonction. Autrement dit, chacun se sent concerné par la réalisation des projets dans sa localité. Une fois ce travail terminé, les résultats sont présentés aux comités du suivi du budget d'investissement public, mis en place au niveau des départements et des régions. Cela permet d'informer sur chaque projet : est-il réalisé ? Si non, pourquoi ? Quelles sont les difficultés rencontrées ? Cela permet de trouver, si nécessaire, une solution alternative à ce qui était prévu afin que le projet puisse continuer à être mené. Un rapport est également rédigé et transmis à l'administration, et plus précisément aux parlementaires.

Concernant les ressources humaines, nous avons mis en place une commission macro-économique pour l'analyse du budget, composée de cinq consultants qui travaillent de manière périodique afin de nous apporter des éléments d'analyse, Dynamique Citoyenne n'ayant pas toujours en interne les compétences nécessaires pour ce faire. Nous avons d'autre part des animateurs au niveau central et des régions.

**Depuis que nous avons débuté l'analyse et le suivi en 2006, l'eau potable est devenue une priorité dans l'élaboration du budget, après vingt années durant lesquelles aucun investissement d'envergure n'avait été réalisé.**

## LES RÉSULTATS

Depuis que nous avons débuté l'analyse et le suivi en 2006, l'eau potable est devenue une priorité dans l'élaboration du budget, après vingt années durant lesquelles aucun investissement d'envergure n'avait été réalisé, notam-

ment du fait de la crise économique ayant frappé le pays. Le budget attribué au ministère de l'Eau est passé du simple au double (de 44 à 92 milliards de FCFA entre 2006 et 2011), et ne cesse de croître pour atteindre aujourd'hui 145 milliards. Ce chiffre aurait pu être encore plus élevé sans les problèmes de sécurité que rencontre le Cameroun. D'autre part, des membres de Dynamique Citoyenne se sont rendus en 2011 à la session du Parlement consacrée au vote de la loi des finances pour l'année 2012, et cette initiative est désormais reconduite chaque année. Nous sommes également en train de mettre en place un partenariat avec l'Assemblée nationale afin que nous puissions présenter nos analyses directement à l'hémicycle pour avoir plus de poids.

Concernant le niveau du suivi du budget d'investissement public, le Journal des projets était, avant 2006, un document essentiellement dédié à l'administration et auquel personne n'avait accès. Lorsque nous avons débuté le suivi, nos informations ne provenaient pas de sources officielles mais officieuses, quelqu'un connaissant quelqu'un d'autre, ici et là. Aujourd'hui, le Journal des projets est connu de tous. L'État lui-même nous le transmet, et nous nous chargeons de sa diffusion au niveau des régions et des départements. La seule partie du journal qui reste floue est celle concernant les projets à gestion centrale, et seul le ministre sait exactement ce qu'elle contient. Nous avons également mis en place en région les comités locaux de suivi afin que l'information puisse remonter.

Enfin, nous observons une augmentation significative du niveau d'exécution des projets d'assainissement, passé de 66 % en 2010 à 90 % en 2015. Reste toutefois le problème de la qualité des ouvrages réalisés (les forages ne fonctionnent plus au bout de quelques années).

**Nous observons une augmentation significative du niveau d'exécution des projets d'assainissement, passé de 66 % en 2010 à 90 % en 2015.**

## LES BLOCAGES

Le premier blocage rencontré concerne la mobilisation des ressources financières, qui représente un gros challenge. Nous aimerions mener des activités plus vastes et suivre tous les projets inscrits au Journal des projets, mais n'avons pas encore les moyens de nos ambitions. Le calendrier budgétaire est également mal connu, de même que les fréquences des pré-

conférences et autres. Nous ne le maîtrisons pas, et sommes parfois informés la veille de la tenue d'une pré-conférence à laquelle nous devons absolument participer si nous voulons être impliqués de manière significative durant les travaux. Nous avons de plus parfois du mal à accéder aux informations relatives au budget au niveau central. Certaines administrations font également preuve de réticence à l'idée de travailler avec la société civile – mais, plus que les structures elles-mêmes, il s'agit surtout d'individus qui refusent de transmettre les informations demandées. ■■

# Deuxième intervention

Programme d'appui à la certification citoyenne dans l'hydraulique et l'assainissement pour la transparence (Pact)

Jean-Marie ILY,  
Gret, chef de projet Epad au Sénégal,  
et Ndongso KEBE,  
Forum Civil, chef de projet

**Jean-Marie ILY.** Le Pact<sup>1</sup> est né suite à un appel à projets de l'Union européenne au Sénégal. Il s'inscrit dans une tendance de fond : au Sénégal, la société civile est active et dynamique, permettant à de nombreux sujets de faire l'objet d'une véritable concertation (Acte 3 de la décentralisation, lutte contre la corruption, etc.). L'Union européenne injecte dans le pays une aide budgétaire importante, et l'idée est de contrebalancer ces gros volumes financiers – qui, parfois, sont utilisés avec trop peu de transparence – par un regard citoyen sur l'utilisation de ces fonds. Plus largement, l'Union européenne a commencé à s'intéresser à la société civile suite au Printemps arabe de 2011 et aux mouvements sociaux qui ont touché le Sénégal en 2012. Pour le Gret, présent dans ce pays depuis plus de 30 ans, avec une équipe locale forte d'une quarantaine de personnes et de nombreuses actions sur le terrain, cela induit un réel changement. Si, au niveau du Gret international, ce positionnement en faveur de l'influence des politiques publiques existe depuis longtemps, notamment à travers notre implication dans la commission Eau, sur les terrains en revanche, en tous cas au Sénégal, les débats avec nos interlocuteurs sectoriels étaient plus techniques (par exemple, « le catalogue des latrines est-il ou non adapté ? ») et pas vraiment dans la co-construction de politiques de manière aussi affirmée. Le Gret Sénégal compte 80 à 90 % de personnel sénégalais, susceptibles d'avoir un positionnement plus militant

1. Programme d'appui à la certification citoyenne dans l'hydraulique et l'assainissement pour la transparence.

et de s'investir dans les débats qui sous-tendent les politiques de leur pays. Cela induit également un risque, car nous nous retrouvons sur des terrains plus sensibles, et se pose dès lors la question de savoir si nous devons y aller, et avec qui. Nous avons senti cela plus fortement dans un projet mené en commun avec le mouvement « Y'en a marre » qui, s'il est en réalité moins sensible que Pact sur le fond, nous amène cependant à appuyer un « mouvement citoyen » médiatiquement exposé et au cœur de la polémique. Nous avons d'ailleurs parfois été interpellés par les pouvoirs publics sénégalais, qui nous ont demandé ce que faisait le Gret avec de tels « agitateurs ». Nous avons pris

Apparaît bien évidemment la question de la légitimité des ONG de droit français et international à investir la thématique de la participation citoyenne.

des risques, car certaines anciennes alliances stratégiques, nouées avec les pouvoirs publics, étaient susceptibles d'être bousculées. De plus, quelques ONG sénégalaises qui, bien qu'ayant le monopole de représentation de la société civile, s'étaient institutionnalisées avec le temps et avaient un peu perdu de leur capacité d'indignation, ne voyaient pas forcément d'un bon œil le fait que nous débarquions sur leur terrain. Enfin, apparaît bien évidemment la question de la légitimité des ONG de

droit français et international à investir cette thématique et à se mêler de tout cela, chose que l'on nous a d'ailleurs aussi fait remarquer. Tout cela soulève pour nous de nombreuses interrogations concernant notre positionnement.

Pour finir, nous menons également deux projets de participation citoyenne, de suivi et de régulation concertée des services d'eau et d'assainissement circonscrits sur des territoires, qui se complètent et alimentent nos réflexions.

**Ndongo KEBE.** Il existe au Sénégal une réelle volonté de régler les problèmes liés à l'eau et à l'assainissement. Dans le cadre du document de référence des politiques publiques, le PSE<sup>2</sup>, le gouvernement s'est engagé à régler les problèmes que rencontre le secteur. Celui-ci a gagné en performance, notamment concernant l'atteinte des OMD. Une dynamique de privatisation est en cours dans le pays, où des services sont délégués à des opérateurs chargés d'assurer le service pour les citoyens. Tout cela est accompagné par les bailleurs, comme la Banque mondiale, et des efforts sont effectués concernant les ODD afin d'atteindre l'agenda 2030. Au Sénégal, il existe des

2. Plan Sénégal émergent.

disparités entre les régions, qui ne bénéficient pas toutes de la même qualité de service en matière d'eau potable, et ne sont pas toujours dotées d'infrastructures d'assainissement. La transparence doit, quant à elle, être renforcée, et il n'existe pas d'autorité de régulation pour le secteur de l'eau et de l'assainissement. Dans un tel contexte, comment amener les citoyens à prendre en charge ou à comprendre la façon dont sont prises certaines décisions ? Tous ces éléments nous ont poussé à mettre en œuvre ce projet.

Le Forum Civil est une association sénégalaise créée en 1993 qui a pour mandat la lutte contre la corruption et la promotion de la bonne gouvernance. Avec ce projet, nous opérons une jonction entre l'expertise du Gret en termes d'eau et d'assainissement, et l'expertise du Forum Civil en matière de contrôle citoyen dans le cadre du Programme d'appui pour les initiatives de la société civile.

Le projet poursuit trois objectifs :

- » renforcer les OSC dans leur capacité à décrypter les enjeux économiques dans le domaine de l'eau et de l'assainissement ;
- » définir une méthodologie d'implication de la société civile pour l'élaboration et le suivi des budgets eau et assainissement ;
- » partager et diffuser les résultats du contrôle citoyen ; élaborer un plaidoyer à l'endroit des autorités.

Le deuxième objectif du projet en représente le cœur même.

Depuis 2008, nous réfléchissons à la manière d'impliquer les citoyens dans l'appréciation de la gouvernance locale. Nous sommes partis du constat que, bien qu'il existe au Sénégal des processus de contrôle, ils ne sont pas efficaces, soit en raison de la faiblesse des moyens humains et financiers, soit parce qu'il y a un problème en termes d'autonomie. De plus, il est souvent impossible d'accéder aux rapports publiés, et en particulier lorsqu'ils incriminent des personnalités établies.

Il existe au Sénégal des disparités entre les régions, qui ne bénéficient pas toutes de la même qualité de service en matière d'eau potable, et ne sont pas toujours dotées d'infrastructures d'assainissement.

Depuis 2008, nous réfléchissons à la manière d'impliquer les citoyens dans l'appréciation de la gouvernance locale.

Un outil de certification citoyenne des budgets municipaux a été élaboré et expérimenté auprès de 70 communes avec l'appui de la coopération luxembourgeoise et de l'Union européenne. Nous avons bénéficié de deux millions d'euros pour essayer d'étendre notre outil à travers 50 collectivités locales. L'idée était de généraliser sa mise en œuvre.

Nous avons retenu cinq principes : participation, redevabilité, intégrité, efficacité et équité. Des indicateurs permettent d'apprécier l'effectivité de chacun d'entre eux, et donc d'apprécier la bonne gouvernance locale. Une convention est signée avec le maire, qui s'engage à participer au processus, et une commission locale de participation citoyenne est mise en place, composée de 15 à 20 membres et chargée d'apprécier le travail du maire. Une fois installée la commission, nous procédons à ce que nous appelons un « audit à blanc » afin de documenter la situation de référence, à savoir la façon dont la collectivité locale est gérée selon les cinq principes retenus. À l'issue de cet audit, des recommandations sont formulées pour permettre à la collectivité de les mettre en œuvre. Un score est défini pour chaque indicateur, de 0 à 3 ou de 0 à 5. La notation finale de tous ces scores se fait sur 100. Si le total est inférieur à 50 points, on reçoit uniquement des encouragements pour avoir participé à l'initiative. L'outil est apprécié au niveau national et permet aujourd'hui d'apporter aux maires une certaine légitimité (« j'ai bien gouverné ma localité »), engendrant un effet d'émulation : un maire nouvellement élu ne voudra pas faire un score inférieur à celui de son prédécesseur !

C'est cette démarche que nous souhaitons appliquer au secteur de l'eau et de l'assainissement. Du fait de la multiplicité des actions dans ce secteur, c'est toutefois plus difficile de trouver un acteur qui accepte de s'engager. Il y a en effet la SDE<sup>3</sup> d'un côté, qui est un opérateur privé, la Sones<sup>4</sup>, société publique de patrimoine, de l'autre, et enfin l'Ofor<sup>5</sup>, qui gère l'eau en milieu rural et contractualise avec les opérateurs privés à travers des délégations de service public, ou encore l'Onas<sup>6</sup>, qui est à la fois maître d'ouvrage et exploitant.

Comme nous nous intéressons au niveau régional, trois régions ont été sélectionnées pour la mise en œuvre du projet : Saint-Louis, Kédougou et Kolda, très disparates en termes d'investissements d'eau et d'assainissement. Une plateforme a été installée dans chaque région. Celle de Saint-Louis se réunit régulièrement depuis bientôt deux ans afin de discuter des questions d'eau et

3. Sénégalaise des eaux.

4. Société nationale des eaux du Sénégal.

5. Office des forages ruraux.

6. Office national de l'assainissement du Sénégal.

d'assainissement. Nous réfléchissons aujourd'hui à la façon dont nous allons pouvoir intégrer la plateforme déjà existante de Saint-Louis à notre démarche pilote de certification citoyenne des politiques publiques pour l'eau et l'assainissement.

**Jean-Marie ILY.** La phase de démarrage du projet Pact nous a permis d'apprendre à nous connaître, de préciser notre méthodologie et d'évacuer certaines réticences au niveau institutionnel. Nous entrons aujourd'hui dans le vif du sujet : l'identification de la société civile pour un plan de formation. Nous nous situons dans une démarche de recherche-action. Il s'agissait initialement d'un projet de 12 mois : nous avons négocié une rallonge de six mois, et espérons pouvoir en négocier une nouvelle, même si ce temps restera peut-être serré.

Quoiqu'il en soit, il y a encore des questions en suspens, que les chercheurs pourraient nous aider à mieux formuler et à mieux cerner, et auxquelles ils nous permettraient de répondre. Ce sont principalement des questions d'élaboration de méthodologie : sur quelles données travailler ? Fait-on de la collecte de données sur le terrain ou travaille-t-on avec des sources secondaires ? Quelle est leur fiabilité ? Quel objet précis va-t-on analyser ? Évalue-t-on les politiques publiques nationales, ou bien leur mise en œuvre au niveau régional ? Évalue-t-on des services ? Quels interlocuteurs va-t-on interpeller en priorité, les tutelles – ministère des Finances, ministère de l'Hydraulique – ou les opérateurs de service – SDE, Onas ?

Il s'agit de questions auxquelles nous réfléchissons encore, et nous échangeons entre parties prenantes. Une question qui sous-tend également notre démarche est la suivante : quelle est sa complémentarité avec d'autres démarches, qu'il s'agisse de démarches de la société civile déjà existantes, ou de corps de contrôle de l'État spécialement mandatés – certains de ces corps de contrôle nous ont d'ailleurs fait remarquer que c'était leur travail et nous ont demandé ce que nous prétendions apporter de plus – ? Doit-on produire une expertise très pointue ? Nous pourrions aller très loin dans l'analyse des budgets, de la qualité de service et des politiques publiques, mais peut-être devons-nous accepter de ne pas nous montrer trop ambitieux pour cette première étape, qui n'est qu'une démarche pilote. Ce qui compte également est la dynamique qui va se créer : peut-être vaut-il donc mieux conserver des indicateurs simples, facilement explicables à un auditoire au niveau de compréhension très hétérogène.

Enfin, quelle valorisation des enseignements, quelles alliances, quels relais aura-t-on ensuite, que ce soit à travers une diffusion dans les médias, dans des arènes et groupes parlementaires, ou à travers la remise de labels? Une stratégie de valorisation et de plaidoyer devra être développée.

Voici toutes les questions que nous nous posons à ce stade du projet. Quoi qu'il en soit, nous sommes ravis d'oser la participation citoyenne, qui donne un sens supplémentaire à ce que nous faisons. ■■

# Échanges autour de la deuxième partie

## Échanges avec la salle

À propos des dîners parlementaires, quelles sont vos observations sur d'éventuelles récupérations? Sur le sujet de l'eau potable au Cameroun, a-t-on une bonne vision de tous les investissements de départ? Et, si l'on contrôle la mise en œuvre des projets, contrôle-t-on pour autant leur pertinence? Vous avez mentionné le projet Paepys<sup>1</sup> : c'est un projet que l'on regarde avec un peu de scepticisme à l'AFD...

“ Tous les députés des différents partis politiques se rendent aux dîners parlementaires. Notre objectif est que les éléments identifiés soient inscrits au budget et de permettre l'avancée des questions de l'eau et de l'assainissement. Tant que notre objectif est atteint, qu'importe la couleur politique, qu'importe s'il s'agit de la majorité ou de l'opposition. Nous ne faisons pas de différence, et chacun utilise au niveau du Parlement les informations qu'il recueille comme il le souhaite.

En ce qui concerne l'eau potable, la Snec<sup>2</sup> a disparu. Nous avons donc divisé les tâches qui lui revenaient entre plusieurs organismes : la CAMWATER<sup>3</sup> s'occupe essentiellement de l'investissement et de la production de l'eau, et la Camerounaise des eaux a la charge de sa commercialisation. La CAMWATER n'intervient pas en milieu rural et, même en milieu urbain, certaines zones ne sont pas couvertes du fait de l'accroissement démographique. L'objectif du projet Paepys est d'augmenter la quantité d'eau potable car le niveau de production actuel, sans extension, ne permet pas de distribuer de l'eau dans tous les nouveaux quartiers créés en périphérie. S'il tarde à se mettre

1. Projet d'alimentation en eau potable de la ville de Yaoundé et ses environs à partir du fleuve Sanaga.

2. Société nationale des eaux du Cameroun.

3. Cameroon Water Utilities Corporation.

en place, il s'agit cependant du premier projet d'envergure qui concerne l'eau potable, et nous espérons qu'il pourra, dans les prochaines années, apporter suffisamment d'eau à la ville de Yaoundé. Pour ce qui est de la pertinence des projets, pour effectuer le suivi, nous utilisons un échantillonnage qui permet de savoir non seulement si les projets sont pertinents, mais également s'ils bénéficient d'une enveloppe budgétaire importante. Par exemple, nous n'allons pas dépenser un million pour suivre un projet qui ne coûte que 500 000. Nous analysons également la pertinence des projets et suivons ceux que nous trouvons les plus pertinents.

**On trouve, au Sénégal comme au Cameroun, des sociétés publiques ou privées qui sont en charge du patrimoine et/ou de l'exploitation des secteurs urbains. Des représentants des usagers siègent au conseil d'administration de certaines d'entre elles. Quels liens entretenez-vous avec ces représentants, sachant que cela peut être un moyen de rassembler des informations concernant la gestion. Avez-vous instauré un dialogue avec eux? Savez-vous s'ils ont un rôle représentatif ou actif?**

“ Deux associations des usagers siègent au conseil d'administration de la SDE et à celui de la Sones, et sont intégrées au comité de pilotage de ce projet. Cette question fait l'objet d'un autre de nos projets de recherche-action sur l'eau rurale au Sénégal : comment accompagner la réforme du service de l'eau et repositionner les associations d'usagers des forages vers davantage de suivi et de régulation des services? Toutefois, être usager en bout de chaîne ou citoyen partie prenante des définitions des politiques publiques sont deux rôles différents.

“ Nous travaillons au Cameroun avec la Ligue des consommateurs. Nous menons des activités conjointes, par exemple pour la Journée mondiale de l'eau. La Ligue s'occupe de tout ce qui concerne la qualité, et nous du suivi des investissements et des mises en œuvre.

“ Sur les huit délégataires privés sélectionnés sur l'hydraulique rurale au Sénégal, deux ont essayé de développer des sociétés dédiées, autrement dit d'avoir une gouvernance et une comptabilité à l'échelle du périmètre de délégation de service public. Dans ce cadre, il peut être intéressant d'impliquer les associations dans le conseil d'administration de ces

sociétés. Si nous n'avons pas encore de résultats tangibles sur l'influence réelle de ces associations dans les décisions, celle-ci commence toutefois à se faire sentir, comme ça a été le cas très récemment en France. Les associations de consommateurs dont on parle travaillent toujours sur le suivi de la qualité du service plutôt que sur le choix des investissements, ce qui est révélateur de l'existence d'une véritable dichotomie : soit on regarde les investissements, soit on regarde le service, mais il me semble que rares sont les structures à suivre les deux.

**Vous avez expliqué la façon dont vous analysez les budgets d'investissements publics : intégrez-vous dans cette réflexion une analyse des budgets de fonctionnement qui sont induits par les investissements? À l'AFD, dans nos projets d'infrastructures, nous demandons souvent à ce que le gouvernement s'engage à mettre les moyens nécessaires pour que celles-ci fonctionnent sur la durée. En réalité, cela ne marche pas toujours : le drainage des eaux pluviales au Sénégal est effectivement une priorité du gouvernement mais, l'année dernière, le budget a été nul sur l'exploitation du réseau. Cela fait-il partie de vos analyses? Réfléchit-on à la cohérence du plan d'investissement au regard des frais d'exploitation que cela va engendrer dans le futur? J'ai pris un exemple sénégalais, mais je pense que c'est le cas sur nombre d'autres pays. L'assainissement est une activité structurellement déficitaire, puisque les redevances ne sont pas assez élevées; faire de l'investissement dans l'assainissement, cela veut dire que l'on grève l'équilibre financier du secteur. Avez-vous intégré ces éléments dans vos réflexions?**

“ Au Cameroun, beaucoup de projets se retrouvent bloqués parce que l'État n'a pas pu mobiliser les fonds pour leur pérennisation, tandis que certains bailleurs refusent d'investir sans une bonne visibilité sur la mobilisation des ressources. Quand on analyse le budget, on s'aperçoit que, sur certains projets, les contrats sont signés, mais que l'État peine à mobiliser les fonds de contrepartie pour leur mise en œuvre.

**Côté sénégalais, vous avez mentionné une délégation de service public. Le suivi des contrats et des différents avenants fait-il partie de vos intentions, dans ce projet ou dans d'autres? Vous avez également évoqué l'absence de**

**régulateur mais, au Sénégal, nous avons affaire à une régulation par le contrat. Or, comme nous avons pu le voir par le passé, le contrat peut se déséquilibrer dans le temps, et il me semble qu'un œil citoyen sur ces questions peut être fort pertinent et fort utile pour l'avenir.**

“ Nous n'avons pas les moyens de faire nous-mêmes des régulations de contrat mais pouvons en revanche analyser les audits réalisés – à quelle fréquence et avec quelle sincérité. C'est sur ces derniers que nous nous appuyons pour confronter les grands chiffres annoncés par les sources officielles avec le ressenti des populations. Au Sénégal, on nous dit souvent que la couverture en eau n'est plus le problème : or, puisque nous avons atteint les ODD dans ce domaine, nous allons donc confronter cette affirmation au vécu des personnes impliquées dans la plateforme. De même, même si les gens ne savent pas analyser la qualité de l'eau, ils pourront en revanche nous dire si des maladies sont apparues dans la zone, ou encore s'il y a eu des coupures à répétition. C'est aussi ces perceptions que nous confrontons aux chiffres et aux annonces.

**Pensez-vous également faire une veille sur la qualité de l'eau? Dans la région de Niayes au Sénégal, bassin de maraîchage dans lequel on observe une importante utilisation d'intrants chimiques et une forte présence d'industries extractives, des maires nous expliquent ne pas avoir accès aux analyses sur la qualité de l'eau distribuée dans leur commune. Le ministère refuse quant à lui de nous montrer les résultats des analyses effectuées, et on en conclut donc qu'il y a en réalité un important problème sanitaire. Comptez-vous vous attaquer à cette problématique?**

“ Nous n'avons parfois pas de réponse, tout simplement car il n'en existe aucune, faute d'accès à l'information. Tant que nous n'aurons pas les moyens d'effectuer nous-mêmes des prélèvements, nous ne pourrons pas nous prononcer sur des sujets aussi importants. L'enjeu est d'identifier des sources secondaires fiables, ou de trouver des moyens pour conduire nos propres contre-expertises – ce qui n'est pas encore le cas aujourd'hui.

**Quelles ont été vos stratégies de communication? Êtes-vous allés voir les médias, avez-vous utilisé les réseaux sociaux? Des personnes relais ont-elles fait connaître vos**

**initiatives? Comment avez-vous fait pour que, en quelques années seulement, autant de parlementaires viennent à vos dîners?**

“ Nous sommes tout simplement allés aux sessions de l'Assemblée et avons distribué une invitation à chaque parlementaire. Si nous ne parvenions pas à les voir, nous avons toujours la possibilité de leur laisser un message à leur bureau. Nous leur expliquons que nous allons leur transmettre les éléments nécessaires pour qu'ils puissent questionner le budget une fois le moment venu. Nous n'avons pas eu recours aux réseaux sociaux car, au Cameroun, la plupart des parlementaires sont âgés et ne les utilisent pas. En revanche, nous avons travaillé avec les médias, également invités aux dîners parlementaires.

**Travaillez-vous sur l'enjeu du droit des citoyens à l'information, en tant qu'usagers de l'eau? Cela implique de mener un travail avec les citoyens sur la connaissance de leurs droits, et un autre avec les acteurs du secteur sur les enjeux de redevabilité et de transparence.**

“ Nous diffusons l'information aux populations afin de les prévenir que l'accès à l'eau potable est un droit et les inciter à suivre les projets prévus dans leur localité. Nous ne faisons pas directement une approche par les droits.

**Les PCPA<sup>4</sup>, dont un certain nombre a été financé par l'AFD, portent-ils plus loin que la concertation? Y a-t-il des exemples au Cameroun?**

“ Au Cameroun, le PCPA n'a pas porté ses fruits. Pour être honnête, il n'existe presque plus. Les archives nous permettent d'observer que celui-ci avait l'ambition de mettre en place ce type de cadre de concertation pour la société civile, qui aurait pu la rendre plus forte face au gouvernement. Toutefois, il n'y a pas eu les résultats escomptés.

“ Il y a des expériences très différentes d'un pays à l'autre, mais qui n'ont pas encore été valorisées pour alimenter une réflexion sur un plan sectoriel.

**Quelle est votre analyse sur le positionnement des bailleurs sur la question du plaidoyer et du contrôle citoyen, notamment lorsque l'on sait que, dans certains États, des bailleurs**

4. Programmes concertés pluri-acteurs.

## de fonds financent à plus de 80 % le secteur de l'eau sur prêts, quelques fois sur dons ?

“ Pendant un certain nombre d'années, au Cameroun, le secteur de l'eau était majoritairement financé de l'extérieur. Une de nos recommandations est de mieux coordonner l'action de l'État avec celle des bailleurs, car nous avons constaté à ce propos un léger désordre. Par exemple, un bailleur met des fonds pour se déployer dans un village précis, alors que l'État a déjà prévu d'y conduire des projets. Les bailleurs injectent dans le secteur de l'eau des fonds importants, mais la coordination avec l'État reste problématique. En 2011, le budget a doublé car l'État a décidé d'y mettre les moyens. Le nombre de forages construits a alors largement dépassé ce qui avait été fait auparavant.

**Vous avez votre réponse sur le rôle des bailleurs dans l'investissement, mais ma question portait plutôt sur l'analyse que vous faites de leur positionnement sur le sujet du plaidoyer, du rôle citoyen, du contrôle citoyen, qui relève de quelque chose de très national. Pouvez-vous approfondir ?**

“ Les bailleurs sont invités lorsque nous restituons les résultats de l'analyse mais ne prennent pas position. En règle générale, ils viennent et s'informent, sans se positionner, exception faite de 2013, année lors de laquelle nous avons produit une analyse sur les subventions au carburant. Ils souhaitent nous accompagner pour contraindre l'État à baisser ses subventions. Toutefois, nous ne nous sommes pas alignés.

COMMENTAIRES

— Le thème de cette rencontre devait être les politiques sectorielles : cependant, les présentations, bien que très fouillées, ont davantage porté sur les aspects budgétaires des politiques sectorielles. S'il est évidemment très difficile de définir des indicateurs de suivi de ces politiques, je voulais néanmoins mentionner l'existence d'une initiative portée par le GLASS<sup>5</sup> et le SWA. Pour ce qui concerne l'aspect budgétaire, les bailleurs utilisent traditionnellement ce qu'on appelle l'approche PEFA<sup>6</sup>, qui cherche à appréhender toute la chaîne de commande publique (suivi du budget, procédures, avenants aux contrats, appels d'offres, etc.). Le service de l'eau, ce sont des infrastructures, des investissements, dont une importante partie du coût réside dans l'amortissement,

5. Global Analysis and assessment of Sanitation & Drinking Water.

6. Public Expenditure and Financial Accountability.

c'est de la comptabilité, des choses difficiles à appréhender. Même en France, lorsqu'un élu annonce baisser le prix de l'eau, cela signifie que l'entretien et le renouvellement ne seront pas faits durant quelques années. La qualité et la cohérence des investissements sont des choses difficiles à appréhender. Nous pouvons nous réjouir de l'augmentation des budgets au Cameroun – un peu moins peut-être quand cela résulte d'emprunts à la Chine à des conditions incon nues, pour réaliser des ouvrages colossaux... La politique sectorielle ne se résume pas à la construction d'ouvrages. Au Congo-Brazzaville, il y avait un programme de 6 000 forages dans le pays, pour un total de 300 millions d'euros, ce qui représentait un prix par usager très élevé. Si on ne se pose pas la question du coût unitaire, si on ne sait pas qu'il s'agit en fait d'un emprunt contracté auprès du Brésil, lié à Petrobras, on peut effectivement se réjouir que ce budget soit si élevé. Seulement, lorsque l'on connaît les prix unitaires du secteur, on se rend compte qu'il est trop important pour être juste. Je vous encourage donc à poursuivre, car la vulgarisation dans le domaine de l'eau est un vaste défi. ■■

## TROISIÈME PARTIE

# Table ronde

### Participants

- › Kristel MALÈGUE – Eau Vive, directrice Plaidoyer et partenariats internationaux
- › Laure CRIQUI – IDDRI, chercheuse en développement urbain international
- › Céline ROBERT – AFD, responsable adjointe de la division Eau et assainissement
- › Patricia HUYGHEBAERT – Gret, responsable du programme Droits et citoyenneté
- › Mathieu LE CORRE – Gret, responsable du programme Eau potable, assainissement, gestion des déchets (Epad)

### Animation

- › Adeline PIERRAT, Gret, responsable de projets Epad

# Regards croisés

sur les enjeux de l'accompagnement  
de la participation citoyenne : acteurs,  
outils, méthodes et légitimité

**Adeline PIERRAT.** Avec quels citoyens travaillez-vous et quels sont leurs interlocuteurs? Plus largement, qu'entend-on par participation, et de quels citoyens parle-t-on? Ceux qui s'impliquent sont-ils représentatifs? Je rajouterais une question : n'y a-t-il pas des « oubliés »? Nous avons aujourd'hui beaucoup parlé des OSC, des usagers mais, finalement, que fait-on des « débranchés », des citoyens plus marginalisés?

**Kristel MALÈGUE.** Nous avons travaillé à différents niveaux : avec la population en tant que telle, les usagers et ensuite les OSC, les communes. Je trouvais intéressant le fait de partager une expérience d'Eau Vive qui réponde à une partie de la question, qui est d'ailleurs revenue souvent aujourd'hui : comment fait-on pour mobiliser la population? Lorsque, tout à l'heure, nous avons dit que la participation citoyenne n'est pas la participation des usagers, cela a quelque peu mis à mal mon étude de cas.

Nous travaillons principalement avec les organismes de bassin, les représentants des autorités locales, les communes, les représentants villageois ainsi qu'avec tout le tissu de la société civile, les réseaux, les collectifs, les OSC et les ONG du secteur.

**Mathieu LE CORRE.** Si nous avons voulu aborder cette question aujourd'hui, c'est parce que nous ne sommes pas complètement à l'aise avec les manières dont nous faisons participer les populations, ni tout à fait satisfaits de nos expériences passées, avec toute une diversité de modalités de participation. Nous avons des niveaux de participation très bas, au niveau le

plus basique, pour collecter de l'information et pouvoir définir des solutions techniques adaptées à une demande. Ensuite, nous avons les activités de communication pour le changement de comportement : il s'agit de définir des messages qui circulent dans des groupes de discussion composés de ménages concernés par les services que l'on propose. Un peu plus loin sur l'échelle de la participation, dans les domaines de la gestion des déchets ou de l'assainissement, on trouve les vidangeurs ou les pré-collecteurs, où la participation consiste en la co-organisation d'un service avec des fournisseurs qui existaient au préalable mais que l'on va accompagner dans leur professionnalisation. Nous travaillons avec les autorités locales et les maîtres d'ouvrage, qui peuvent être de nature différente en fonction des pays. Dans certains endroits, cet aspect va être plus fort, notamment les pays où la compétence est effectivement transférée. Dans d'autres ce sera l'inverse, lorsque la compétence est encore centralisée. Sur des entrées de planification sectorielle à des échelles territoriales de type commune, nous avons voulu trouver les moyens de faire participer les habitants à la définition des priorisations, généralement par une approche par collègue, que l'on définit par type d'usagers potentiels. Par exemple à Madagascar, le service d'eau allait, dans une zone, être utilisé par des personnes faisant de l'élevage bovin en stabulation, qui allaient donc avoir une vision particulière du service : on leur a dédié un collègue. Nous pensons que ce système par collègue, qui avait contribué à la planification, pourrait, une fois le service mis en place, devenir une espèce de contre-pouvoir, de type association d'usagers ou association de consommateurs. Mais nous avons déchanté et avons eu beaucoup de mal à faire vivre ces associations. Je dirais que celles-ci ne peuvent subsister que s'il existe de vrais et de très gros problèmes.

**Adeline PIERRAT.** Mathieu Le Corre, vous avez vous aussi abordé la question des outils et, finalement, peut-être est-elle liée avec celle des acteurs. Laure Criqui, avez-vous un complément à ajouter concernant des acteurs que vous avez pu identifier ?

**Laure CRIQUI.** Les oubliés font référence à toutes ces populations qui ne sont pas raccordées, dans ces endroits où tout est à structurer. Faire du plaidoyer, cela requiert des ressources et des compétences précises. Dans un premier temps, un peu par défaut, les élites et personnes ayant accès au politique vont donc d'abord défendre leurs propres intérêts.

D'autre part, nous parlons de participation citoyenne sur une politique sectorielle, mais d'après ce que j'ai pu observer dans les villes et quartiers très périphériques, les revendications d'accès à l'eau s'inscrivent dans des revendications plus urbaines de reconnaissance. L'eau est certes le premier service vers lequel on se tourne, contrairement à l'assainissement, mais je pense qu'il existe des cas, typiquement en Amérique latine, dans lesquels la participation citoyenne et la demande d'accès à l'eau de la part des débranchés ou des non-branchés sont prises dans une logique plus générale de mouvements sociaux pour une reconnaissance, en l'occurrence urbaine (je connais moins les milieux ruraux). Il y a peut-être là des argumentaires et des alliances susceptibles d'évoluer, ainsi que des interlocuteurs à identifier, que ce soit au niveau de la municipalité, des directions de l'urbanisme ou du cadastre, qui tous vont être touchés par l'extension du service d'eau.

**Patricia HUYGHEBAERT.** Il faut réfléchir à l'approche en termes de droit à différents niveaux et adapter son discours en fonction de ces derniers. Au niveau national, l'approche par les droits représente un cadre très fort pour des actions d'exigibilité et de redevabilité, et mettre l'État face à ses responsabilités. Mais, au niveau très local, comment faire pour créer un éveil citoyen auprès de populations dénuées de droits, enclavées, discriminées ou vulnérables par exemple par rapport à un certain nombre de risques environnementaux ? C'est ici que les initiatives d'éducation par les pairs, personnes relais dans les communautés pouvant sensibiliser à des problématiques, des enjeux et en particulier aux droits, montrent tout leur intérêt. L'optique est de s'appuyer sur le droit comme levier d'émancipation et de prise de participation aux décisions, comme un levier permettant d'accéder à l'information, pour pouvoir ensuite être en capacité d'agir, de faire des choix, de prendre des décisions. Nous sommes là dans le domaine de l'*empowerment*, qui possède une dimension éminemment politique.

**Adeline PIERRAT.** Il est vrai que, dès le début de nos réflexions, la question de la justice/injustice était très présente, de même que dans la manière dont nous avons réfléchi au cadrage de cette journée.

**Céline ROBERT.** Je vais volontairement grossir le trait : mis à part nos collègues qui financent directement des OSC, nous ne travaillons pas avec les citoyens. Nous travaillons avec les institutions qui les représentent. En tant que bailleur de

fonds, nous apportons un financement dont la maîtrise d'ouvrage revient aux institutions locales. Cela limite aussi notre marge de manœuvre. Toutefois, dans la planification d'un projet, il y a des processus d'implication de la population locale qui répondent à des soucis d'efficacité et auxquels nous souscrivons entièrement. Mais, à l'exception de nos collègues des ONG qui financent des OSC, l'entrée sectorielle que nous promovons fait que nous n'avons que peu d'exemples dans lesquels nous appuyons des initiatives citoyennes pour co-construire les politiques publiques. Cette journée est pour nous l'occasion de nous pencher sur cette question. Nous en avons parlé à plusieurs reprises : en tant que bailleur de fonds, nous nous préoccupons de la pérennisation des infrastructures que nous finançons et de l'impact des financements que nous apportons. Si nous dialoguons avec les autorités pour essayer de les amener à prendre les bonnes décisions, ce succès est toutefois relatif. S'appuyer sur la société civile, d'autant plus dans les pays où les citoyens sont peu ou mal représentés par les institutions avec lesquelles nous travaillons, est donc une piste intéressante.

Nous travaillons également avec les OSC françaises. Par exemple, nous collaborons avec la Coalition Eau, avec qui nous discutons de notre stratégie. En tant qu'opérateur de l'État, nous sommes également sous le regard des OSC françaises.

### Adeline PIERRAT. D'autres réactions ?

COMMENTAIRES

— Une intervention un peu à la marge pour compléter ce qui a été dit sur la participation citoyenne/l'empowerment et la mobilisation citoyenne comme facteur de changement : beaucoup de citoyens sont des jeunes, et beaucoup sont des femmes. Nous n'avons pas parlé de genre ; or, dans le domaine de la coopération, l'idée dominante est que, pour faire changer les choses, il faut plutôt parler aux femmes. La participation citoyenne est un thème vaste.

— En Afrique, la citoyenneté s'apprend à l'école : plus de 50 % de la population étant des jeunes encore scolarisés, ne faudrait-il pas prendre en compte cette catégorie de personnes lorsque nous réfléchissons à la participation citoyenne ?

— Une autre question que nous n'avons pas posée concerne le coût individuel de la participation en termes de temps, d'apprentissage, de responsabilité, de coordination, etc.,

notamment pour les populations vulnérables qui cumulent parfois plusieurs emplois et ont d'importants temps de trajet. Participer en plus à ces réunions est pour elles difficile, et cela soulève une nouvelle fois la question de savoir quels sont les citoyens qui vont s'impliquer.

**Mathieu LE CORRE.** Si nous organisons un sondage pour savoir combien de personnes dans cette salle participent à des comités de quartier ou aux conseils consultatifs sur les services d'eau dans leurs communes, nous nous rendrions compte que nous sommes peu participatifs en tant que citoyens, hormis lors des divers épisodes électoraux auxquels nous nous soumettons. Imposons-nous des niveaux de participation à des personnes plus vulnérables que nous ? Ces niveaux de participation sont-ils soutenables ? C'est un peu provocateur, mais c'est une vraie question.

**Kristel MALÈGUE.** La question est également celle des moyens que l'on met en œuvre pour toucher ces citoyens. Ce qui nous semble essentiel est de toucher des citoyens dans les villages, ce qui signifie effectivement jouer sur ces niveaux intermédiaires, avec notamment des animateurs locaux qui mettent en place des actions de proximité, organisent des réunions et des ateliers, logent dans les villages pour mieux se faire accepter et discuter, et travaillent avec les médias locaux. Tout cela représente pour les ONG un coût énorme. Il faut également prendre en compte le coût que représente pour une personne de s'impliquer, ainsi que les moyens qu'ont à leur disposition les structures pour travailler sur le terrain, tout en sachant que ces coûts sont aussi les plus difficiles à financer. Beaucoup de structures lancent des démarches participatives : celles-ci fonctionnent le temps du projet, mais comment fait-on ensuite vivre ces comités locaux ? Comment pérennise-t-on ces démarches participatives, et comment leur donne-t-on des moyens pour fonctionner ?

COMMENTAIRES

— **Thomas LE JEUNE, Gret, responsable de projets Epad.** Si on parle en termes économiques, je crois beaucoup aux bénéfices du contrôle citoyen. Nos expériences nous montrent qu'il faut aller plus loin concernant la pertinence des choix et la pérennité des investissements. Je pense qu'un regard citoyen venant contrôler l'usage des fonds peut amener, même si cela a un coût, de réels bénéfices dans le bon usage qui est fait de ces derniers. Les expériences présentées mettent en lumière la manière dont les budgets sont conçus et utilisés, ce qui permet un meilleur usage des fonds. En

France, l'opinion publique a joué un rôle important pour la rationalisation du secteur de l'eau. Il y a eu des scandales politico-financiers qui, une fois dévoilés à l'opinion publique et suite aux grands procès retentissants qui en ont découlé, ont abouti à une loi. J'associe opinion publique et participation et, bien qu'il faudrait effectuer une analyse coûts/bénéfices pour voir si ces derniers sont réellement intéressants, il faut garder les deux à l'esprit.

— **Sylvy JAGLIN, professeure à l'Upem, École d'urbanisme de Paris, LATTS.** Il me semble qu'encore une fois, nous risquons de mélanger des choses très différentes. En France, par exemple, nous ne pouvons dire que c'est l'opinion publique qui contrôle, car elle fonctionne plutôt comme un contre-pouvoir, notamment dans les régions où il y eut de grands scandales (Rhône-Alpes, Nouvelle-Aquitaine). Il en a découlé des lois (lois Sapin, loi Mazeaud), et le contrôle est aujourd'hui censé être effectué par le maire et son conseil municipal. Or, on se rend compte que, parfois, lors de certains renouvellements de contrats de délégation, les maires n'en ont même pas relu les termes. Participation et contre-pouvoir, c'est différent. Il y a des moments pour chacun, et une coordination à trouver entre les deux. Si l'on attend de la société civile qu'elle assure le contrôle que les institutions sont censées exercer, cela ne peut pas fonctionner. Je crois que nous avons intérêt à distinguer ces outils ou vecteurs de contre-pouvoir et de participation, et à observer la façon dont ils se passent le relais les uns les autres en fonction des types de situation.

**Mathieu LE CORRE.** Cela remet en cause nos interventions lors de la seconde partie de cette journée, dans lesquelles nous avons expliqué que la participation citoyenne avait un rôle de contrôle citoyen.

— **Sylvy JAGLIN.** Non, c'est ce que nous avons dit ce matin : peu importe ce que l'on met derrière le terme de participation, on peut toujours l'appeler participation. Or, je crois qu'il y a de grands blocs de choses très différentes, qui possèdent des logiques différentes, qui sont activables dans des situations différentes, et si l'on associe tout sans vision analytique des choses, il y a un risque de confusion. Je pense que l'intérêt de cette discussion sur les concepts est de nous aider à prendre conscience des différents types de situations, de types d'acteurs. Si, au Sénégal, le terme de contrôle fait grincer des dents, c'est bien que les mots ont du sens...

COMMENTAIRES ///

— C'est intéressant de passer du contrôle à la certification. Avec le contrôle citoyen, nous sommes dans une optique de contre-pouvoir vis-à-vis des autorités. Avec la certification, nous travaillons en revanche en collaboration avec elles. C'est un autre positionnement.

— **Jean-Marie ILY, Gret, chef de projet Epad au Sénégal.** Il y a une part de ruse tactique, mais également de requalification de notre action, qui n'est finalement pas si agressive. En effet, la capacité à obtenir des informations, à les trier et à les croiser est toute relative dans cette première phase : nous sommes dans l'amorce d'un dialogue plutôt que dans un véritable contrôle.

— **Ndongo KEBE, Forum Civil, chef de projet.** Il s'agit de jeux d'acteurs dans lesquels chacun essaie de voir comment travailler avec l'autre, tout en faisant valoir ses propres intérêts. Mais, par rapport au problème de représentativité, ce qui se passe au Sénégal est que l'on commence à se substituer aux citoyens et à prendre des initiatives et des décisions sans les consulter. Les politiques l'ont tellement bien compris qu'ils impliquent dans le processus une organisation proche du régime pour pouvoir dire ensuite que la société civile a validé la politique mise en œuvre.

— **Jean-Marie ILY.** Cela pose également question en termes opérationnels : jusqu'où va-t-on dans le contrôle, au risque de nous fermer certaines portes ? Nous pouvons aussi être un peu plus conciliants afin d'arrondir les angles pour continuer à avancer et pouvoir plus tard dire les choses – au risque toutefois de les taire à jamais car nous serions devenus complices...

**Adeline PIERRAT.** La question suivante est celle de la légitimité, terme qui apparaît à plusieurs reprises dans nos questions de cadrage. Dans nos métiers, quelle légitimité avons-nous pour aborder la question de la participation citoyenne et, plus largement, celle de la gestion des conflits ou des positionnements vis-à-vis d'éventuels conflits, souvent présents lorsque l'on parle de participation citoyenne ?

**Kristel MALÈGUE.** J'aimerais d'abord revenir sur la question des outils. Si nous souhaitons vraiment toucher la population, il y a un véritable travail à faire concernant la vulgarisation et l'utilisation d'outils simples, telles les boîtes à image, auxquelles nous avons souvent recours dans les projets eau et qui peuvent également être utilisés pour favoriser la participation citoyenne.

Si je prends l'exemple de l'élaboration d'un processus participatif au sein du Sdage<sup>1</sup>, l'enjeu était d'expliquer ce que sont le Sdage et l'OMVS<sup>2</sup>, quelle utilisation peut-on faire de l'eau et quels conflits peuvent exister autour des ressources. Tous les outils utilisés étaient traduits en langue locale. Je crois qu'il faut vraiment insister sur les outils fondés sur l'oralité, sur l'image, sur les langues locales. Il me semble que cela manque : tous les outils que l'on a présentés, y compris le livre bleu, sont des outils techniques qui ne vont pas toucher les villageois. De notre côté, cela nous avait permis de toucher 15 000 villageois et de faire remonter leurs recommandations à l'OMVS.

////// COMMENTAIRES ////

— **Jean-Marie ILY.** *On retrouve autour de cette question celles de l'interculturalité, de notre légitimité et de notre capacité à animer des dispositifs de concertation en tant qu'ONG internationale ou en tant qu'étrangers. C'est également pour cela que nous travaillons avec des partenaires plus légitimes et mieux outillés que nous. Et, au sein des équipes, ce n'est pas moi qui vais faire ce travail, mais un collègue sénégalais qui maîtrise évidemment la langue et les codes de communication.*

**Céline ROBERT, AFD, responsable adjointe de la division Eau et assainissement.** Pour ce qui est de la légitimité, nous sommes, en tant que bailleur de fonds, dans un partenariat avec des autorités qui sont souveraines chez elles et qui peuvent considérer que leur organisation institutionnelle et politique fonctionne, et qu'il n'y a rien à y redire. Nous avons beaucoup parlé des contextes africains, mais en Chine par exemple, nous ne donnons pas de leçons sur la participation dans le cadre des projets que l'on finance. C'est une des limites de ces approches. C'est également lié à l'ouverture des systèmes politiques avec lesquels nous travaillons, leur transparence et à leur niveau de démocratie.

“ On trouve, dans les ODD et les cadres internationaux, le Partenariat sur les données ouvertes. Il peut parfois y avoir des forces poussant à la libéralisation de l'information et le bailleur, y compris dans son dialogue avec un État souverain, peut faire passer certaines choses. Je pense typiquement à la Banque mondiale, dont les rapports de mission sont publics. Le problème est que nous ne savons pas toujours quelles données sont accessibles. L'AFD a pour objectif de faire preuve de transparence à ce sujet.

1. Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.

2. Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal.

“ Comme arènes ou espaces de participation et de dialogue, il y a potentiellement toute la sphère juridique, et notamment les tribunaux, qui peuvent être des espaces de mobilisation/participation/contre-pouvoir. Les juristes peuvent être mobilisés pour porter un discours ou décortiquer le cadre réglementaire. En Amérique latine, de nombreux universitaires sont également des militants engagés ayant accès à l'information. Ils ont d'une part la capacité de traiter cette information, et travaillent d'autre part au renforcement de capacités des populations. Leur expertise scientifique leur donne une véritable légitimité et leur permet de discuter avec les pouvoirs publics plus facilement que ne le peuvent les militants de terrain.

Les acteurs institutionnels peuvent eux aussi remplir cette fonction, et en particulier toute la sphère de la régulation. Il y a dans certains pays des consultations publiques, toujours plus ou moins ouvertes à la négociation des tarifs et des standards, qui peuvent faire office d'espaces d'expression de demandes sociales aménagés. Il ne s'agit que de pistes de réflexion, mais je pense qu'il s'agit là d'acteurs pouvant faire le lien entre les trois pôles mentionnés précédemment : l'État, les OSC et les citoyens. Ce lien ne va pas se faire spontanément.

**Patricia HUYGHEBAERT.** J'aimerais apporter quelques compléments sur les espaces de discussion et arènes de débat. L'idée n'est pas d'imposer de nouveaux modèles de participation, mais bien de s'inscrire dans des systèmes existants et de suffisamment bien connaître les tissus locaux pour pouvoir identifier ces mécanismes. Pour favoriser l'accès à l'information sur les droits, nous pourrions, au niveau intermédiaire, recourir aux para-juristes, qui sont des membres de la communauté (enseignants, commerçants, etc.) alphabétisés et possédant des notions de droit. Ils connaissent également le droit coutumier et font ainsi le lien entre leur communauté, le chef de village ou les autorités – une femme violente par son mari, un problème de garde-à-vue, etc. Nous pourrions dès lors très bien imaginer que des para-juristes abordent également la question de l'eau. Je pense que, lorsque l'on réfléchit à la question de la participation citoyenne, il faut également penser en termes d'alliances et d'alliés.

“ Je souhaitais également revenir sur le fait que la participation citoyenne est intimement liée à la fonctionnalité des espaces de discussion existants. On ne peut pas parler de

participation citoyenne sans parler d'existence d'espaces de dialogue et de leur fonctionnalité. Le problème aujourd'hui est de savoir si les espaces de dialogue et de concertation qui existent dans la plupart des pays d'Afrique sont véritablement fonctionnels, et si la société civile possède la capacité de les investir. La deuxième question est, si la société civile participe, de connaître la prise en compte réelle de ses recommandations, de voir si elles sont intégrées dans les politiques publiques et, surtout, avec quel suivi. Nous avons peu de connaissances sur le suivi-évaluation des recommandations. Il nous a semblé à un moment que manquaient ce lien de discussion globale et ce lien avec les citoyens, raison pour laquelle nous avons lancé en 2011, avec l'appui de l'AFD, les Forums nationaux de l'eau et de l'assainissement, espaces de dialogue et de concertation multi-acteurs ayant vocation à susciter l'échange et l'interpellation. Ces forums étaient également liés à des activités de mobilisation citoyenne et festives pour essayer de raccrocher les citoyens à la thématique de l'eau. Le Forum national de l'eau et de l'assainissement du Burkina Faso se tient en ce moment. Il allie espaces de concertation, activités festives et concerts pour partager avec la population des informations sur les politiques sectorielles ou encore les enjeux de l'eau et de l'assainissement.

**Mathieu LE CORRE.** La légitimité est une question épineuse : nous, ONG du Nord, ONG internationales, sommes en train de discuter de participation citoyenne de pays dont nous ne sommes pas citoyens, et risquons d'apparaître comme des donneurs de leçon. Au Gret, nous menons une stratégie de coopération présente dans la durée. Nous travaillons avec des équipes nationales, certaines depuis plusieurs années, et nous nous sommes positionnés sur la question de la participation citoyenne en partie du fait de l'existence d'une forte demande en ce sens de la part de nos collègues nationaux. Dans un sens, nous sommes légitimes à intervenir sur ces questions car nos collègues nous l'ont demandé.

**Sur quels constats et pour faire quoi? Je n'arrive pas à comprendre l'hypothèse qui est faite selon laquelle la participation citoyenne permet de tendre vers un mieux, ni vers quoi nous allons.**

COMMENTAIRES

— **Sandra MÉTAYER, Coalition Eau, coordinatrice.** *Nous avons mené en 2008 des études auprès de dizaines d'associations dans différents pays, qui ont eux-mêmes fait remonter les problématiques qu'ils rencontraient par manque d'espaces fonctionnels ou tout simplement existants : soit les capacités leur faisaient défaut, soit c'était l'information ou les moyens financiers. À la Coalition Eau, nous avons travaillé à la demande des sociétés civiles.*

**Si nous observons les différents modes de coordination évoqués dans le secteur de l'eau, très hiérarchiques, se profilent à l'horizon tous les débats sur la décentralisation pour rapprocher les instances de décision des citoyens et usagers. Je fais exprès de grossir le trait, mais en quoi la participation citoyenne améliore-t-elle le dispositif?**

COMMENTAIRES

— **Thomas LE JEUNE.** *Je peux essayer d'apporter une réponse pour le Sénégal : deux projets, deux objectifs distincts. Le premier se déroule dans la région de Saint-Louis au Sénégal. Une réforme nationale de l'hydraulique rurale est actuellement en cours dans le pays, avec pour but une recentralisation du service de l'eau au niveau de l'Ofor, qui délègue ensuite la gestion à des opérateurs privés sur des périmètres très étendus. Nous avons cependant identifié avec nos partenaires le risque que ce nouveau dispositif laisse de côté les zones isolées, moins rentables. Nous voyons immédiatement qu'il y a quelque chose à faire dans le suivi des services rapprochés. L'Ofor n'ayant pas les moyens de s'en charger, nous avons donc mobilisé non pas les citoyens mais les usagers, afin d'instaurer un suivi technique et financier des services à un niveau très local.*

— **Clément FRENOUX, Gret, responsable de projets Epad.** *Dit ainsi, c'est beaucoup plus clair. À un moment donné, nous avons décentralisé le suivi en faveur de l'Ofor, et laissé la décision à des associations d'usagers. Ce n'est pas rien. Toutefois, l'État a ôté à ces derniers ce pouvoir et recentralisé le tout. Votre idée est qu'il manquait un échelon dans le dispositif et que la participation citoyenne pourrait être un levier de gestion des conflits potentiels. C'est un peu désincarné, je trouve.*

“ C'est vrai. Nous aurions peut-être dû mieux mettre en avant le fait que, dans notre conception, la participation citoyenne n'est pas une fin en soi mais un outil pour améliorer le

secteur. Ce n'est pas le cas de tous les acteurs. Et, dans le projet qui a été présenté, l'idée principale était que le budget global n'était pas utilisé de façon optimale et qu'il y avait toujours des laissés-pour-compte, notamment géographiques. Afin de contrer cet état de fait, l'idée était de braquer un projecteur sur l'utilisation qui en était faite. En effet, aujourd'hui, certaines décisions d'investissement du secteur ne sont pas prises sur des bases objectives, et les investissements ne ciblent pas toujours les endroits dans lesquels on compte le plus grand nombre de priorités. Nous espérons que l'outil de contrôle/certification que nous expérimentons pourra nous mener à une meilleure utilisation des fonds.

“ Ces deux options étaient posées dès le cadrage : la participation était soit un outil, soit une fin en soi. Pour les opérationnels de l'AFD, il s'agit plutôt d'un service de projets plus durables, dont le but est de permettre à des demandes de s'exprimer sur des thèmes comme l'assainissement.

“ Les hypothèses implicites sous-jacentes sont celles dont il est intéressant de discuter, mais si vous ne les présentez pas... Il y en a beaucoup sur la décentralisation et la participation, certaines ont été invalidées, d'autres circonstanciées et nuancées. Partons de cela afin d'appréhender la façon dont de nouveaux outils modifient les bilans car, je pense, bien que nous espérons tous que cela fonctionne, ce n'est pas toujours ce que l'on constate. Certaines hypothèses doivent être validées par les faits. La participation et l'équité ne fonctionnent pas toujours en France : dans certaines conditions oui, et dans d'autres non. Dire que les deux sont liés ne fait pas beaucoup avancer les choses. De la même façon, participation ne rime pas toujours avec citoyenneté. Je pense qu'il y a un échange fructueux à avoir entre les personnes qui sont sur les projets et qui voient les choses de très près, et les chercheurs à la vision plus transversale. Il y a beaucoup de littérature à ce sujet.

//// COMMENTAIRES ///

— *Les différentes approches ont été résumées ce matin : il y a des effets de mode qui font que l'on jette le bébé avec l'eau du bain avant d'avoir complètement tiré les conclusions de ce qui fonctionne ou ne fonctionne pas. Nous n'avons pas pu traiter aujourd'hui tous les fondements de la question, mais nous cherchons surtout à imaginer les choses d'après les expériences et les questionnements. C'est un sujet que*

*nous allons continuer à creuser, y compris dans le domaine de la recherche.*

— *Au Gret, nous avons déposé une demande de crédit recherche sur cette question.*

— *N'y voyez aucune critique, c'est de la bienveillance. Je sens qu'il y a, avec la participation citoyenne, une impulsion, un levier, un rapport de force que nous n'avons jamais actionné – et c'est très bien. Des outils ont été testés et des expériences menées, et il y a véritablement quelque chose, que nous avons toutefois du mal à appréhender. La grande question est de savoir ce que l'on cherche à faire. Cela va-t-il engendrer un mieux dans le secteur, une meilleure planification, une meilleure gestion? ||*

# Synthèse de la journée

---

## François ENTEN,

Gret, responsable de la cellule  
d'animation scientifique

---

Je me suis efforcé de répondre à l'exercice de synthèse de cette journée en suivant les divers questionnements, d'une part en termes de cadrages et de conceptualisation, et d'autre part en matière d'élaboration de programmes de renforcement de l'implication citoyenne dans les politiques publiques dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement, ainsi que leurs évolutions, processus et outils de mise en œuvre.

J'ai tout d'abord deux remarques d'ordre général.

La première pour souligner que la plupart de nos interrogations au cours de cette journée nous rappellent qu'en matière de travail sur les politiques publiques, la collaboration entre praticiens et chercheurs en sciences sociales est indispensable dès lors que sont abordées les questions de gouvernance et de mobilisation sociale, de dialogue entre État, citoyens, usagers et OSC. Si ces collaborations peuvent être multiples, elles permettent *a minima* d'apprécier et de lever les ambiguïtés des concepts, voire des mots-valise mobilisés par les programmes, comme ceux de « citoyen », d'« usager », de « participation » et de « gouvernance » qui ont aujourd'hui été utilisés. Une telle collaboration, sous forme d'échanges continus, pourrait d'une part aider à clarifier les contours de ces termes et, d'autre part, aider à mieux situer les actions dans des définitions précises, permettant des traductions de ces concepts en actions concrètes.

La deuxième remarque porte sur la nécessité de repolitiser les programmes d'appui aux politiques publiques, du moins dans leur lecture et leurs intentions. Certes, ces politiques se structurent autour d'entrées, d'objets et outils techniques, mais il a

été rappelé aujourd'hui combien les enjeux politiques doivent également être formalisés, pesés et mesurés dès lors, par exemple, que la « participation citoyenne » cible une équité dans l'accès au service, mais aussi dans l'accès aux informations, aux cercles de décisions, à l'élaboration et à l'application des lois. Bref, de pouvoir penser et assumer la participation citoyenne dans sa nature politique, ainsi qu'en termes de rapports de force entre parties prenantes dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

Pour revenir à la façon d'aborder la participation citoyenne, nous sommes bien en présence d'une combinaison de deux mots-valises, chacun pouvant faire l'objet d'interprétations variables et correspondant finalement à une multiplicité de situations, toutes pouvant faire référence à des formes très variées de participation citoyenne. Cela conduit à réfléchir de façon à pouvoir englober toutes les possibilités, selon une articulation de différentes composantes, pouvant chacune être modulée à différents niveaux ou degrés : une composante **citoyenneté** d'une part, une composante **participation** d'autre part, toutes deux pouvant s'articuler avec une composante relative aux **objectifs recherchés**, mais aussi celles des **échelles d'intervention** et des **parties prenantes**, le tout pouvant s'appuyer sur des **outils d'intervention**.

On peut représenter schématiquement l'ensemble des possibilités dans lesquelles chaque projet peut se situer à chacune de ses étapes, à des degrés variables et en combinant chacune de ces composantes.

» **Composante 1 – la citoyenneté** : la citoyenneté, telle que définie de façon empirique lors de nos échanges, se décrit à la fois comme des actions, qualifiées d'« initiatives », comme des modes d'organisation sous forme de « réseaux de personnes », et de façon morale et juridique, à travers des « droits et devoirs » tels que le respect de l'environnement, le respect des lois, etc. La citoyenneté prend également tout son sens, et surtout – lorsque ses droits pèsent dans la balance électorale – quand l'accès équitable à l'eau devient un enjeu électoral sur lequel les citoyens peuvent interférer. À noter qu'au travers des réseaux sociaux existants, ces « communautés » peuvent s'élargir en dehors des frontières. Elles peuvent s'élargir aux militants, mais aussi aux chercheurs et experts partageant des objectifs communs, formant ainsi des communautés dites « épistémiques » engagées dans des causes communes.

## La participation citoyenne comme levier d'action

### OBJECTIFS

- Utilitaristes** (*policy*)
  - > Services
- Politiques** (*politic*)
  - > Plaidoyer
- Gouvernance**
  - > Participation et régulation (*polity*)
  - > Accès à l'information
  - > Équité de service

### PARTICIPATION

- > Information
- > Consultation
- > Concertation
- > Négociation
- > Co-construction
- > Co-production
- > Co-apprentissage
- > Gestion partagée
- > Contrôle
- > Contre-pouvoir

### ÉCHELLES

- > Nationale
- > Régionale
- > Départementale
- > Arrondissement/préfectures
- > Commune
- > Usagers

### CITOYENNETÉ

#### Initiatives citoyennes

- > Réseaux : formes de mobilisation + experts/chercheurs + actions conjointes

#### Droits et devoirs

- (*vote / usagers / espace public*)
- > Enjeu électoral

### PARTIES PRENANTES

- > Usagers, OSC
  - > Secteur privé (MO, ONG)
  - > État, collectivités territoriales
  - > Bailleurs
  - > Parlementaires
- Quid des oublié(s)?*

### OUTILS DE « CONTRÔLE » – DE PLAIDOYER

- ex. : – labellisation/indicateurs Livre bleu/blanc  
– approche par les droits/*empowerment*

- > Espaces de concertation
- > Supports média (radio/réseaux)
- > Vulgarisation des outils simples

» **Composante 2 – les objectifs** : quel est le but de la participation citoyenne dans les politiques publiques en matière d'eau potable et d'assainissement? Plusieurs objectifs ont été énoncés. Tout d'abord, des objectifs qualifiés d'« utilitaristes », avec une participation citoyenne comme outil supposé d'amélioration des services ou d'expression de la demande. En déclinant ces objectifs en termes de politique, et en les relisant au prisme de la sociologie politique, ils seraient relatifs à la *policy*, c'est-à-dire à la gestion de projets et aux types d'action concourant à la direction des affaires publiques.

Ensuite, lorsque la participation citoyenne s'impose comme « une fin en soi », nous avons insisté sur sa capacité à infléchir les modes d'organisation du gouvernement en investissant

et en créant des lieux de décision sur les dispositifs légaux, les lois et leur mise en application, etc. La participation citoyenne comme levier politique, notamment sous forme de plaidoyer, devient ainsi objet et vecteur politique qui n'est plus simplement un objet sectoriel mais traverse les thématiques. Elle serait relative à la *polity*.

Enfin, nous avons également vu qu'il fallait envisager la participation citoyenne en tant qu'objet politique – au sens du *politic* – à travers ses intrications dans les jeux et enjeux de pouvoir, en termes de gouvernance, où l'on essaie de mobiliser des contre-pouvoirs *via* des dynamiques de participation et de mobilisation, d'accès à l'information et à sa diffusion, pour une régulation et une équité d'accès aux services. L'engagement citoyen peut être modulé et dosé autour de ces trois objectifs.

- » **Composante 3 – la participation** : la participation doit également se comprendre en termes d'échelons, selon une graduation allant de la simple information, où les populations sont informées des décisions dans une démarche très *top-down*, à la concertation, lorsqu'une réflexion collective mobilise l'ensemble des acteurs. Cette graduation va jusqu'à des phases de négociation, permettant d'élaborer des règles communes et de trouver des compromis entre acteurs, tout en passant par des phases de consultation, lors desquelles on sollicite sur une politique publique l'avis de ces derniers. Bien sûr, chacun de ces échelons s'applique à des objectifs et niveaux d'interprétation différents, du local au national. Aussi, nous avons mentionné aujourd'hui d'autres termes plus précis, que je pose ici en contrepoint de notre échelle : co-construction, co-production, co-apprentissage pour les actions relatives à des phases préliminaires d'élaboration de programmes, ou gestion partagée, contrôle et contre-pouvoir pour les actions menées en cours de projet, et après. Ainsi, derrière le terme générique de participation, il est nécessaire de préciser à chaque fois le degré d'implication réel des usagers et citoyens, allant du plus neutre au plus engageant.
- » **Composante 4 – les niveaux d'intervention** : la participation citoyenne doit également préciser le niveau où elle se situe. Nous avons eu des exemples très variés : au niveau national, au niveau parlementaire, au cœur même des pro-

cessus d'élaboration des lois et des budgets, au niveau de la base, ainsi qu'à tous les niveaux intermédiaires – régions, départements, arrondissements, préfectures, communes, etc. Cela peut nécessiter de trouver ou de former des relais pour naviguer d'un niveau à l'autre et permettre de les articuler les uns aux autres, sachant que la fragmentation entre chaque niveau brouille la lecture et la compréhension des points de blocage d'un service. Il s'agit surtout de savoir quel est le meilleur niveau pour influencer, agir au sein des espaces de décision et les investir de façon simultanée ou ponctuelle.

- » **Composante 5 – les parties prenantes** : nous avons cité tout au long des échanges une pluralité d'acteurs et de représentants devant être interpellés ou associés à ces dynamiques citoyennes : représentants de l'État, parlementaires, collectivités, secteur privé, OSC, usagers, bailleurs, etc. – sans nécessairement mettre tout le monde autour d'une même table, mais en s'assurant cependant que personne n'est mis de côté. Une dernière question réside dans le fait de savoir ce que l'on fait des populations oubliées, de ces absents de la participation citoyenne, de ces habitants des quartiers informels, de ces femmes, handicapés, jeunes et enfants, de ces minorités ethniques, de tous ces groupes oubliés sans-voix ou sans porte-parole, qui peuvent rester sur la touche parce qu'invisibles ou inaudibles ? Les prendre en compte pour les accompagner et les inviter dans cette dynamique représente pour nous un effort et des investissements supplémentaires.
- » **Composante 6 – les outils** : en soubassement de ces grandes composantes et de leurs articulations, on retrouve tous nos outils d'intervention. Nous avons en effet beaucoup parlé d'outils : certains, très précis, nous ont été présentés, tandis que d'autres, encore à des stades plus expérimentaux ou moins documentés, n'en restent pas moins prometteurs : outils de contrôle des services publics, outils de plaidoyer et démarches de labellisation donnant les moyens effectifs et la capacité de jouer les contre-pouvoirs, de changer les lois et de contrôler leur application. Certains outils permettent de construire des plaidoyers sur la base d'indicateurs rigoureux et d'augmenter l'efficacité de notre discours pour que celui-ci fasse office de levier et convainc les décideurs et acteurs publics.

Une autre approche qui nous a été présentée est l'approche par les droits qui, à la fois outil et stratégie d'action s'appuyant sur le juridique, semble également être assez opératoire. Enfin, la création *ad hoc* « d'espaces de concertation » spécifiques apparaît toujours comme un moyen incontournable de réunion physique entre acteurs, en contrepoint de l'usage systématique du multimédia et des réseaux sociaux, ainsi que comme un vecteur très puissant de circulation d'informations et de mobilisation.

Pour finir, un dernier élément faisant écho à la collaboration entre praticiens et chercheurs est la façon dont les réseaux et mouvements citoyens peuvent s'appuyer sur des experts ou chercheurs pour pouvoir décrypter certains enjeux, comme apporter ou vulgariser des précisions budgétaires ou juridiques, et faciliter ainsi le passage d'un niveau de décision à un autre, ainsi que la circulation d'informations.

Construite au cours des réflexions de cette journée, cette grille pourrait presque s'appliquer pour relire maintenant, un à un, chaque projet, en faisant l'exercice de le situer sur les échelons de chaque composante, donnant à voir, pour chacun, ses degrés et variations de participation citoyenne, et permettant de les comparer. ■■

# Clôture

---

## Céline GILQUIN,

AFD, cheffe de la division Eau et assainissement

---

Quelques mots de remerciements pour conclure cette journée : je remercie chaleureusement Martin Leménager, Mathieu Le Corre et Thomas Le Jeune pour l'organisation de ces ContrEau-verses, et l'ensemble des participants pour la qualité des échanges. Un grand bravo pour avoir relancé ces ContrEau-verses avec une nouvelle formule et toujours dans cet esprit d'échange, de partage. Merci à tous. Pour avoir assisté à tous ces moments depuis le début, je crois vraiment en leur utilité. Nous avons en effet tous, au sein de nos institutions respectives, des façons un peu formatées de penser, et ces confrontations nous permettent de faire évoluer nos pratiques et de les enrichir collectivement. Mes félicitations également pour le choix du sujet – dont l'AFD comme le Gret veulent se saisir. Je trouve cela très opportun d'en discuter aujourd'hui.

Pourquoi s'engager plus en avant sur ce sujet? Quelques éléments de réponse ont été apportés. Dans un premier temps, cela permet de prendre en compte les besoins des usagers. En effet, nous travaillons avec un certain nombre de ministères, qui ne nous en apportent pas forcément une vision très exhaustive. Ensuite, le fait que la notion de commun soit en lien avec la question de la ressource en eau, et qu'il est nécessaire d'avoir un engagement citoyen dans la gestion de cette ressource. Cela permet également d'appliquer une meilleure gouvernance : les citoyens sont ceux qui paient, et il est normal de leur donner une légitimité en matière de contrôle. La question qui se pose alors est celle de savoir si l'État va accepter qu'une ONG mette au défi les citoyens. Ce que nous pouvons faire déjà, *a minima*, est d'en-

gager dans nos projets plus de transparence et une meilleure gouvernance, une meilleure qualité de service également.

J'ai l'impression que, côté AFD, nous ressortons de cette journée avec la volonté de creuser le sujet, au moins dans nos pays d'intervention respectifs, de connaître les initiatives déjà existantes – l'exemple du Cameroun est extrêmement intéressant. Nous ne connaissons pas forcément les démarches citoyennes qui existent déjà, et peut-être pouvons-nous, avant d'en créer de nouvelles, mieux les connaître et les appuyer. C'est une première étape.

**Mathieu LE CORRE, Gret, responsable du programme Epad.** Un mot de la part du directeur général du Gret, qui n'a pu être présent aujourd'hui. Celui-ci vous salue, vous remercie, espère que la journée a été fructueuse et souhaite également rappeler notre attachement aux ContrEauverses. Ces dernières représentent de précieux temps d'échange, de réflexion, de sortie du quotidien, un moment privilégié pour échanger et construire. Merci à tous de votre participation. ■■

# Note de présentation

## ENJEUX

Là où le verre des OMD était à moitié plein, en particulier en Afrique subsaharienne, l'arrivée des ODD le rend de nouveau à moitié vide : il faudra mettre en œuvre d'importants efforts pour d'une part atteindre l'universalité d'accès, et d'autre part permettre une notable amélioration de la qualité des services (tant en termes de continuité que de qualité d'eau).

Un frein à l'accès universel est le manque de volonté politique pour apporter des réponses à des enjeux géographiques (quartiers populaires, sites ruraux isolés, etc.) ou thématiques (en particulier les moins porteuses d'un point de vue politique, comme l'assainissement ou le niveau des tarifs).

Une fois le service mis en place, le maintien de sa qualité dépend de systèmes de redevabilité. Sans système de rétroaction pour corriger les dérives, la qualité du service se dégradera. Cet enjeu du suivi par les usagers de la qualité des services qui leur sont délivrés est un peu mieux exploré que celui, plus nouveau, du contrôle citoyen des politiques sectorielles.

Manque de redevabilité à diverses échelles, manque de volonté politique pour prioriser, géographies marginalisées ou thématiques oubliées... la participation citoyenne – dont les formes varient, souvent plus incantatoires que réelles – est peut-être une clé pour combler ces manques, notamment dans des contextes où il y a défiance à l'égard du politique. Cette notion peut se relier à diverses autres notions émergentes ou ré-émergentes : nouvelles formes de gouvernance, les communs, voire les approches des services par les droits.

La participation peut être ici appréhendée à deux niveaux :

- » comme une **fin en soi**, contribuant à la recherche de plus d'équité sociale et au renforcement de la démocratie ;
- » comme un **outil** venant enrichir le projet et améliorer sa qualité et ses résultats. On peut alors définir la participation comme un processus d'implication des populations touchées par le projet (bénéficiaires et/ou parties prenantes), ou périphériques à celui-ci, dans une ou plusieurs des phases du programme.

La participation marque un tournant significatif dans les stratégies et les façons de faire de la coopération internationale, qui ont pour ambition de se fonder sur les besoins fondamentaux des populations et sur leur propre capacité d'organisation, sur leur propre dynamique. Il existe un travail considérable de caractérisation de la participation et du niveau d'implication de la population, qui doit notamment permettre de considérer la participation comme significative et effective, ou non. Des auteurs ont proposé des typologies de la participation, à travers une (ou plusieurs) échelle(s) de mesure et de définition de la participation.

Quelle participation citoyenne ? Qu'entend-on par participation ? De quels citoyens parle-t-on ? Comment ces derniers s'organisent-ils (en présentiel, à travers une représentation, *via* les outils numériques) ? Avec quelle légitimité ? Ceux qui s'impliquent sont-ils représentatifs ? La société civile formelle est parfois une « excroissance » de l'aide, mais comment susciter l'avis des structures plus informelles ? Une participation de co-construction ou de contre-pouvoir ? Une participation financée de quelle manière ? « Participation », ou tout simplement « citoyenneté » ? Dans quelle mesure la participation citoyenne renforce-t-elle la portée, la légitimité et l'efficacité de l'action et des services ? Quelle est la place pour les citoyens « hors réseaux » dans les enjeux de « participation citoyenne » ?

## PROGRAMME PRÉVISIONNEL

La journée se déroulera le vendredi 2 février 2018. Elle s'organisera en trois séquences.

- » Une séquence en matinée qui, après un cadrage des enjeux, abordera la question de la participation citoyenne à la construction des politiques sectorielles : définition, place

du secteur dans l'agenda politique, planification des actions, etc. Cette séquence comprendra deux présentations – une sur le plaidoyer assainissement au Cambodge financé par l'AFD, et une autre sur l'expérience de la Coalition Eau, qui travaille dans sept pays en appui aux collectifs africains de la société civile dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Patricia Huyghebaert (Gret) partagera ensuite son travail sur l'éveil citoyen comme levier d'amélioration des services *via* l'approche par les droits.

- » La deuxième séquence, en début d'après-midi, concernera le contrôle citoyen des politiques sectorielles mises en place : traçabilité des engagements financiers, suivi des réalisations. Cette thématique sera abordée *via* deux présentations : une présentation de Dynamique Citoyenne (Cameroun), et une présentation du projet Pact, mis en œuvre au Sénégal par le Forum Civil avec l'appui du Gret, pour mettre en place une méthodologie d'audit citoyen du budget eau et assainissement.
- » La dernière séquence proposera un moment de réflexion sur les recommandations opérationnelles pouvant émerger de cette journée. Elle sera introduite par une table ronde bailleurs-ONG et se terminera par une synthèse des échanges de cette rencontre.

## BIBLIOGRAPHIE

- » AIMF (2012), *La gestion participative : guide à l'attention des collectivités territoriales*, Paris, AIMF, 16 p.
- » AUBRIOT J. (2008), *The Right to Water: Emergence, Definition, Current Situation and Stakeholders positions*, Paris, ACF, 118 p.
- » BARRAU E., FRENOUX C. (2010), « Vers l'institutionnalisation d'une délégation communautaire ? Le cas de l'accès à l'eau potable dans les quartiers défavorisés de Port-au-Prince », *Revue Tiers Monde*, n° 203, p. 123-140, DOI:10.3917/rtm.203.0123.
- » BARRAU E., RUAULT C., BARRY A., VAUQUELIN Z. (2012), *Quelle concertation pour améliorer les services publics en Afrique ? L'expérience du programme Agora*, Nogent-sur-Marne, Gret, 4 p., Politiques et pratiques de développement, n° 11.

- » BLANC-PAMART C., FAUROUX E. (2004), « L'illusion participative : exemples ouest-malgaches », *Autrepart*, n° 31, p. 3-19, DOI: 10.3917/autr.031.0003.
- » CONVERSY J., PATAT C. (2017), *La « participation citoyenne » : enseignements et recommandations opérationnelles pour l'AFD*, Iram, 85 p. (rapport non publié).
- » DYNAMIQUE CITOYENNE (2013), *Analyse du budget 2013 – Le budget-programmes va-t-il changer quelque chose? Les propositions de Dynamique Citoyenne pour un budget au service du développement et des populations*, Dynamique Citoyenne, 51 p.
- » JAGLIN S. (2005), « La participation au service du néolibéralisme? Les usagers dans les services d'eau en Afrique subsaharienne », in Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, p. 271–291.
- » JAGLIN S. (2012), « Services en réseaux et villes africaines : l'universalité par d'autres voies? », *L'Espace géographique*, tome 41, n° 1, p. 51-67, DOI: 10.3917/eg.411.0051.
- » JONES S. (2011), "Participation as citizenship or payment? A case study of rural drinking water governance in Mali", *Water Alternatives*, Vol. 4, Issue 1, p. 54-71.
- » VALETTE H., BARON C., ENTEN F., LAVIGNE DELVILLE P., TSITSIKALIS A. (dir.) (2015), *Une action publique éclatée? Production et institutionnalisation de l'action publique dans les secteurs de l'eau potable et du foncier (APPI) : Burkina Faso, Niger, Bénin – Toulouse, du 2 au 4 décembre 2014*, Nogent-sur-Marne, Gret, 138 p. ■■

## Liste des participants

**AFD.** Division Eau et assainissement (EAA) du département Transition écologique naturelle et gestion des ressources naturelles (NAT); département Évaluation et apprentissage (EVA); division Organisations de la société civile (OSC) du département des Partenariats (DPA); divisions Gouvernance (GOV) et Appui au renforcement de capacités (ARC) du département Transition politique et citoyenne (CIT); département Diagnostics économiques et politiques publiques (ECO) de la direction Innovation, recherche et savoirs (IRS).

NOM	FONCTION
BOUISSE Thomas	Chef de projet Eau et assainissement
DEMARY Sébastien	Chef de projet Eau et assainissement
DÉSILLE Denis	Chef de projet Eau et assainissement
FRANÇOIS Jean-Luc	Responsable du département Transition écologique naturelle et ressources naturelles
GARCETTE Arnaud	Renforcement de capacités
GILQUIN Céline	Cheffe de la division Eau et assainissement
LEMÉNAGER Martin	Chef de projet Eau et assainissement
LEYRONAS Stéphanie	ECO (recherche)
PORTMANN Madeleine	Cheffe de projet Eau et assainissement
RENARD Didier	Chef de projet Eau et assainissement
ROBERT Céline	Responsable adjointe de la division Eau et assainissement
SEON Audrey	Direction des partenariats OSC

**Gret.** Équipe Eau potable, assainissement, déchets (Epad); équipe du programme Urbain du département Politiques sociales et citoyenneté (POL); certains intervenants du département Agriculture, alimentation et économie rurale (Aler), et en particulier Patricia Huyghebaert, spécialisée sur les questions de droit; représentants pays du Gret, présents en France.

NOM	FONCTION
CARLIER Rodolphe	Responsable de projets Aler
COLOMBIER Renaud	Responsable de projets
DURAND Emmanuel	Responsable de projets Epad
ENTEN François	Responsable de la cellule d'animation scientifique
FÉTIVEAU Judicaël	Responsable de projets
FRENOUX Clément	Responsable de projets Epad
GOLOMER Armel	Assistant technique Epad au Cambodge
HUYGHEBAERT Patricia	Responsable du programme Droits et citoyenneté
ILY Jean-Marie	Chef de projet Epad au Sénégal
KIBLER Jean-François	Responsable du département Services essentiels et ressources naturelles (Seren)
LE CORRE Mathieu	Responsable du programme Eau potable, assainissement, gestion des déchets (Epad)
LE JEUNE Thomas	Responsable de projets Epad
LENAUD Sylvain	Responsable de projets
ODDO Sophie	Responsable de projets Epad
PIERRAT Adeline	Responsable de projets Epad
SANTI Marion	Responsable de projets Epad
THLANG Pheaktra	Chef de projet Epad au Cambodge
VAUMOURIN Sandrine	Responsable de projets

## Autres participants

NOM	ORGANISME	FONCTION
BARON Catherine	Sciences-Po Toulouse, université Toulouse 1 Manufacture des Tabacs	Professeure des universités, responsable Parcours coopération internationale et développement, chercheuse Lereps
CRIQUI Laure	IDDR	Chercheuse en développement urbain international
EBANDA Ghislain Patrick Philippe	Dynamique Citoyenne	En charge de l'eau et de l'assainissement
GUIOCHON Édith	Coalition Eau	Chargée de mission
JAGLIN Sylvie	Université Paris-Est Marne-la-Vallée (Upem), École d'urbanisme de Paris, LATTIS UMR 8134 CNRS	Professeure
KEBE Ndongo	Forum Civil	Chef de projet
MALÈGUE Kristel	Eau Vive	Directrice Plaidoyer et partenariats internationaux
MÉTAYER Sandra	Coalition Eau	Coordinatrice
TOURLONIAIS Béatrice	Programme Solidarité Eau	



IMPRIMÉ EN JUIN 2019  
SUR LES PRESSES DE L'IMPRIMERIE PRIMO  
(FRANCE)

DÉPÔT LÉGAL : JUIN 2019

# La participation citoyenne, un levier pour des services plus étendus, plus fonctionnels et plus justes ?

Journée d'échanges ContrEauverses,  
23 février 2018

La participation citoyenne fait référence aux processus et modalités d'implication des populations dans les projets de développement et les politiques publiques. Aujourd'hui considérée comme un tournant significatif dans les stratégies et modalités de coopération internationale, elle relève encore de concepts flous et reste parfois cantonnée à des formes plus incantatoires qu'effectives.

Dans le cas de projets d'accès à l'eau, à l'hygiène et à l'assainissement, la participation citoyenne peut servir des objectifs d'équité d'accès aux services et de renforcement de la démocratie, ou encore servir d'outil d'amélioration de la qualité de ces services. Mais comment se concrétise-t-elle sur les terrains d'intervention ? Avec quels acteurs sociaux ? Et pour quels résultats ?

En s'efforçant de répondre à certaines de ces questions, cette journée de ContrEauverses, co-organisée par l'Agence française de développement et le Gret, privilégie un registre empirique pour explorer les différentes formes de participation citoyenne liées aux projets. Elle donne pour cela la place aux échanges d'expériences et d'analyses entre praticiens et chercheurs, et initie un premier point d'étape dans une réflexion qui reste encore à prolonger. ■■

## CONTRIBUTEURS



AVEC LA CONTRIBUTION ET LA  
PARTICIPATION FINANCIÈRE DE



ISSN 2116-3863  
ISBN 978-2-86844-323-6



9 782868 443236