



HAL
open science

Opportunités et limites de la participation citoyenne face aux dysfonctionnements de la gestion de l'eau potable à Lima

Margot Lévêque

► **To cite this version:**

Margot Lévêque. Opportunités et limites de la participation citoyenne face aux dysfonctionnements de la gestion de l'eau potable à Lima. Sciences de l'Homme et Société. 2017. dumas-01670737

HAL Id: dumas-01670737

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01670737>

Submitted on 21 Dec 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



UNIVERSITÉ RENNES 2
Master Urbanisme et Aménagement
Spécialité DYATER

Opportunités et limites de la participation citoyenne
face aux dysfonctionnements de la gestion de
l'eau potable à Lima

Margot LEVEQUE

Directeur de mémoire : Mr Vincent GOUESSET
Directeur de stage : Mr Jérémie ROBERT

2017

Remerciements

Ma gratitude va tout d'abord à Vincent Gouëset qui, en tant que directeur de mémoire, s'est toujours montré à l'écoute et disponible tout au long de la réalisation de ce travail. Je tiens à le remercier particulièrement pour son aide afin de trouver un stage et ses remarques indispensables.

Je remercie profondément Jérémy Robert pour m'avoir accueilli au sein de l'IFEA (Institut Français d'Etudes Andines) et d'avoir accordé une place à mon travail au sein du projet BLUEGRASS, sur les luttes pour « l'or bleu ». Je le remercie pour son aide, notamment pour entrer en contact avec l'entreprise d'eau, ses précieux conseils et encouragements tout au long de la réalisation de ce mémoire. Je remercie également toute l'équipe de l'IFEA et notamment Evelyne Mesclier, directrice de l'IFEA, pour leur accueil et leur gentillesse.

Je tiens à remercier aussi l'équipe de communication institutionnelle de la SEDAPAL, entreprise d'eau à Lima, qui m'a permis d'assister aux réunions du programme « *Diálogo por el agua* ». Je les remercie pour leur aide et leur bonne humeur.

Je remercie enfin toutes les personnes qui m'ont accordé du temps pour des entretiens.

Sommaire

Remerciements	1
Liste des abréviations utilisées.....	3
Introduction.....	4
Hypothèses et questionnements	9
Méthodologie du mémoire	10
Partie 1 : Eau potable et participation citoyenne : un enjeu de la lutte contre la pauvreté	12
I. Cadre théorique de la participation	13
II. Contexte liménien	22
Partie 2 : L'évolution de la participation citoyenne dans les projets d'extension des réseaux d'eau à Lima de 1991 à 2012	34
I. Le programme « Agua para los Pueblos Jóvenes » (1991 - 2001).....	38
II. Le programme « Ampliación de la Cobertura » (2003 – 2008).....	43
III. Le programme « Agua para Todos » (2006 – 2012).....	47
Partie 3 : La place de « Diálogo por el agua » dans la politique actuelle de la SEDAPAL : un enjeu pour atteindre l'objectif politique	55
I. Les nouvelles stratégies de la SEDAPAL	58
II. Présentation du programme « <i>Diálogo por el agua</i> » : entre participation citoyenne et stratégie de communication	64
III. Retour critique sur « <i>Diálogo por el agua</i> »	75
Conclusion générale	83
Bibliographie	85
Annexes	89
Table des matières	104
Résumé.....	107

Liste des abréviations utilisées

- APPJ : Agua Para los Pueblos Jóvenes
- CAS : Comité de Agua y Saneamiento
- COFOPRI : Comisión de Formalización de la Propiedad Informal
- CONAPUP : Coordinadora Nacional de Pueblos Unidos del Perú
- COVAAP : Comité Vecinal de Administración del Agua Potable
- FONAFE : Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado
- FONAVI : Fondo Nacional de Vivienda
- MVCS : Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
- OMGAP : Organismo de Mantenimiento y Gestión del Agua Potable
- PAC : Programa de Ampliación de la Cobertura
- PAP : Partido Aprista Peruano
- PAPT : Programa Agua Para Todos
- PAS : Programa de Agua y Saneamiento
- PIP : Proyecto de Inversión Pública
- PRONASAR : Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural
- SEDAPAL : Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima
- SNIP : Sistema Nacional de Inversión Pública

Introduction

« Pour la géographie sociale, l'eau est à la fois un objet spatial et un objet social : c'est une ressource dont le partage inégal dans l'espace et entre classes sociales, objet d'arbitrages permanents, reflète à la fois les causes et les conséquences des inégalités sociales. [Fournier, 2001] »¹

Les inégalités d'accès à l'eau restent aujourd'hui encore importantes, notamment dans les pays en développement. En 2006, on estimait qu'environ 100 millions de personnes n'avaient pas accès à l'eau en Amérique latine². Les inégalités d'accès à l'eau se notent entre les pays, entre les villes et les campagnes, mais aussi à l'intérieur même des villes, entre les quartiers. Bien que l'accès à l'eau potable ait augmenté, notamment dans les zones urbaines d'Amérique latine dans les dernières décennies, la situation pour les personnes n'ayant pas accès à l'eau potable est très difficile.

« Le manque d'accès à une source d'eau salubre et à un dispositif d'assainissement sont les principaux facteurs d'inégalités et de pauvreté dans le monde selon le programme des Nations unies pour le développement, pour 1,1 et 2,6 milliards d'individus respectivement (PNUD, 2006) »³. L'accès à l'eau est donc considéré comme un enjeu clé dans la lutte contre la pauvreté. Dans ce sens, un droit à l'eau à progressivement été reconnu.

En 1977, lors de la conférence des Nations Unies à Mar del Plata, l'accès à l'eau et à l'assainissement a été reconnu pour la première fois comme un droit humain. Peu à peu, cette question est devenue une préoccupation importante, notamment pour la lutte contre la pauvreté. On retrouve cette question dans de nombreuses conférences ou traités comme par exemple la conférence internationale sur l'eau et l'environnement à Dublin en 1992, dans Objectifs du Millénaire pour le Développement ou plus récemment dans les Objectifs de Développement Durable d'ici à 2030⁴. Le 28 juillet 2010, l'Assemblée des Nations Unies va

¹ FOURNIER J-M, 2010, « 23. Inégalités et conflits de l'eau dans les villes d'Amérique latine », in Graciela Schneier-Madanés, *L'eau mondialisée*, La Découverte « Recherches », 2010, p. 423.

² INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (2006), *Water Support from the InterAmerican Development Bank Group 1990-2005*, Washington, DC, 174 p.

³ PNUD, 2006, *Human Development Report 2006, Beyond scarcity : Power, poverty and the global water crisis*, United Nations Development Programme, New York, 422p. Cité dans : FOURNIER J-M, 2010, « 23. Inégalités et conflits de l'eau dans les villes d'Amérique latine », in Graciela Schneier-Madanés, *L'eau mondialisée*, La Découverte « Recherches », 2010, p. 419.

⁴ UNICEF, « Les Objectifs du Développement Durable (ODD) », UNICEF, mis en ligne le 25/09/2015. Consulté le 04/10/2017. URL : <https://www.unicef.fr/dossier/objectifs-de-developpement-durable-odd>

plus loin en reconnaissant le droit à l'eau potable comme un droit fondamental « *essentiel au plein exercice du droit à la vie et de tous les droits de l'homme* »⁵.

Au Pérou, si les espaces ruraux sont les moins dotés en accès à l'eau, à Lima aussi l'enjeu existe. En effet, en 2014 à Lima, la couverture en eau potable atteint 93% et en assainissement 84%⁶, laissant des milliers de liméniens sans accès à l'eau. Les quartiers n'ayant pas encore accès à l'eau se trouvent principalement dans les périphéries de Lima. D'autres quartiers ont accès à l'eau, mais pas en continu, ce qui constitue aussi un problème.

Les quartiers périphériques non planifiés ont en effet plus de difficultés à être raccordés au réseau d'eau et quand ils sont raccordés, à être approvisionnés en continu. La situation topographique, l'informalité de ces quartiers et d'autres difficultés s'accumulent, rendant parfois difficile l'approvisionnement et la mise en réseau. Les quartiers non desservis par le réseau public s'approvisionnent généralement auprès de camions citernes, payant le mètre cube beaucoup plus cher que les ménages dont l'habitation est raccordée au réseau d'eau.

Face à ce constat, depuis une vingtaine d'années, l'Etat péruvien a mis en œuvre des politiques pour augmenter la couverture du territoire en eau potable et en assainissement. Avec l'appui de la coopération internationale, plusieurs systèmes techniques et plusieurs modes de gestion de services ont été testés depuis les années 90. A Lima, l'entreprise publique d'eau potable et d'assainissement la SEDAPAL a tenté d'étendre la couverture du réseau à travers trois programmes : le programme *Agua Para los Pueblos Jovenes* (APPJ), le projet *Ampliación de la Cobertura* (PAC), et le programme *Agua Para Todos* (PAPT). Ces trois différents programmes ont permis de tester plusieurs techniques innovantes ou conventionnelles et différents modes de gestion.

Ces modes de gestion sont influencés par une certaine représentation internationale. Comme l'explique Y. Saillard et L. Venkatachalam, « *L'orientation des politiques publiques vers une gestion par la demande, et l'invitation au secteur privé de s'impliquer davantage, convergent vers un nouveau modèle de gestion de l'eau qui s'appuie sur une représentation,*

⁵ Nations Unies, « L'Assemblée « reconnaît » le droit à l'eau potable comme un droit fondamental et nomme Carman Lapointe du Canada Secrétaire générale adjointe au contrôle interne », Nations Unies, [En ligne]. Mis en ligne le 28/07/2010. Consulté le 20/03/2017. URL : <https://www.un.org/press/fr/2010/AG10967.doc.htm>

⁶ Plan de Inversiones del Sector Saneamiento de Alcance Nacional 2014-2021. MVCS. Lima, cité dans Mariel Mendoza Flores, « "En la periferia de la ciudad y la gobernanza". Un estudio de caso sobre la gestión local del agua y saneamiento en el Asentamiento Humano del Cerro Las Ánimas », Thèse de Gestión de Recursos Hídricos, sous la direction de Gerardo Damonte Valencia, Pontificado Universidad Católica del Perú, 2016.

qui s'impose internationalement, de ce que seraient les « bonnes pratiques » en matière de gestion de la ressource en eau »⁷. Ce nouveau modèle est un modèle néolibéral, et comme le souligne A.A.R Ioris (2012), le Pérou est devenu l'un des plus importants laboratoires en Amérique latine des politiques néolibérales. L'introduction du secteur privé dans la gestion de l'eau ne s'est pas faite d'une manière aussi visible et rapide que dans d'autres pays comme en Bolivie ou au Brésil, mais de manière plus sporadique et localisée (Hall et Lobina, 2007), avec l'utilisation de plusieurs modèles commerciaux. « *Public service 'delegation' is also increasingly seen as part of the new orthodoxy of public water services and as the 'third way' alternative that is less controversial than full divestiture of public utilities (UNESCO, 2004).* »⁸

Parmi les « bonnes pratiques » inhérentes à ce modèle international, nous nous intéresserons plus particulièrement à la participation des usagers. En effet, depuis le sommet de la Terre à Rio en 1992, la participation des citoyens dans la gestion de l'eau apparaît comme un impératif relayé par les grandes instances internationales, imposant même parfois la participation comme une condition pour le soutien de projets de développement à différentes échelles⁹.

Nous nous attacherons principalement à la période de 1991 à aujourd'hui, à travers l'étude des programmes d'extension des réseaux d'eau cités plus haut (APPJ, PAC, APT) et des programmes actuels. Au sein de ces programmes, l'accent a été mis de manière différente sur la participation citoyenne. La participation se fait sous plusieurs formes et avec l'aide de plusieurs acteurs. Ces dispositifs ont pour but de sensibiliser la population au projet, et de les intégrer au projet pour qu'ils puissent par la suite se l'approprier et faire fonctionner les réseaux de manière pérenne. Il s'agit aussi de les sensibiliser à une certaine hygiène et au « bon usage » de la ressource en eau, afin que le système soit durable.

En ce qui concerne la période actuelle, le 21 juin 2017, le droit à l'accès à l'eau a été intégré aux droits constitutionnels. Dans l'article 7 de la Constitution de la République du Pérou, l'Etat reconnaît donc « *le droit de toute personne d'accéder de manière progressive et universelle à l'eau potable. L'Etat garantit ce droit en priorisant la consommation humaine sur*

⁷ Y. Saillard, G. Sathyanarayana Sastry, Accès à l'eau dans les territoires urbains, expériences indiennes et françaises. Editions Lavoisier, 2010, p.209.

⁸ IORIS, A.A.R, 2012, « *The neoliberalization of water in Lima, Peru* », Political Geography n°31, p.267

⁹ BERRY K.A, MOLLARD, E., 2010, *Social participation in water governance and management : critical and global perspectives*. Londres (GBR) ; Sterling : Earthscan, 2010. Cité dans : Alter-EAU, « Appel à communication, Au-delà des dispositifs participatifs institutionnels : quelles formes alternatives de participation à la démocratie de l'eau ? », [En ligne]. Mis en ligne en 2016. Consulté le 20/03/2017. URL : <https://altereau-unilim.sciencesconf.org/resource/page/id/1>

les autres usages »¹⁰. Cet article garantit aussi l'usage durable de la ressource, reconnue comme bien public et patrimoine de la Nation. Cette intégration de l'accès à l'eau dans les droits constitutionnels va dans le sens des promesses de l'actuel président Pedro Pablo Kuczynski. En effet, lors de sa campagne et dès son élection, le président a fait de l'eau sa priorité, en promettant l'accès à l'eau et à l'assainissement pour tous les péruviens, 24h/24h d'ici 2021, la fin de son mandat¹¹.

L'entreprise la SEDAPAL développe donc de nouvelles stratégies dans le but d'atteindre cet objectif pour la ville de Lima. Plusieurs programmes et projets ont été créés et nous avons fait le constat qu'ils paraissent tous promouvoir la participation citoyenne. Le projet « *Diálogo por el agua* » a été présenté comme un « *espace pour le débat et l'échange d'informations, créé dans le but de promouvoir le droit humain à l'eau* »¹². Il consiste à organiser des réunions publiques en présence des autorités de la SEDAPAL pour expliquer l'avancée des projets, donner la parole aux habitants et répondre à leurs questions tout en s'engageant à respecter certains délais pour l'exécution des travaux. Dans le même temps, la SEDAPAL a lancé le projet social « *Agua es vida* » qui consiste à développer des projets non conventionnels de petite ampleur dans les quartiers non intégrés au réseau.

Cependant, malgré cette nouvelle stratégie, la SEDAPAL semble peiner à rattraper le retard pour l'accès à l'eau dans les quartiers périphériques, et la promesse présidentielle paraît difficilement réalisable. En effet, de nombreuses difficultés s'accumulent et pourraient prochainement bloquer l'avancée de projets d'extension des réseaux d'eau. Si certaines difficultés paraissent en phase d'être surpassées, d'autres difficultés, plus anciennes et complexes persistent. La SEDAPAL se retrouve donc en difficulté pour répondre à la demande, toujours croissante en eau et en assainissement.

Nous tenterons donc de répondre à la problématique suivante. Au vu des différents programmes d'extension des réseaux d'eau et face au constat des dysfonctionnements dans la gestion de l'offre, de quelle manière la participation citoyenne promulguée par la stratégie

¹⁰ El Peruano, 21/06/2017, "Ley de reforma constitucional que reconoce el derecho de acceso al agua como derecho constitucional", Diario Oficial del Bicentenario – El Peruano, [En ligne]. Consulté le 10/07/2017. URL : <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/ley-de-reforma-constitucional-que-reconoce-el-derecho-de-acc-ley-n-30588-1536004-1/>

¹¹ El Comercio, « PPK: ¿cuán factibles son compromisos de su mensaje a la nación? », El Comercio [En ligne], Mis en ligne le 29/07/2016. Consulté le 20/09/2017. URL : <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/ppk-factibles-son-compromisos-mensaje-nacion-242115>

¹² LA SEDAPAL, « Diálogo por el agua », Page officielle Facebook. [En ligne] Consulté le 23/08/17.

actuelle la SEDAPAL, à travers « *Diálogo por el agua* » et « *Agua es vida* » peut-elle aider à faire avancer les projets ? Quelles en sont les limites ?

Afin de répondre aux questions posées, nous établirons dans une première partie un cadre théorique de la participation citoyenne, notamment dans la gestion de l'eau, afin d'éclairer nos analyses qui suivront. Nous contextualiserons aussi la recherche en appréhendant la situation à Lima. Dans un deuxième temps, nous nous pencherons sur l'analyse des trois programmes cités plus haut que sont APPJ, PAC et APT, développés sur la période 1991-2012. Enfin, nous nous centrerons sur la période actuelle et les résultats de notre période sur le terrain à travers l'analyse des stratégies de la SEDAPAL, leurs apports mais aussi leurs limites.

Hypothèses et questionnements

Quelles ont été les évolutions de la place de la participation citoyenne au sein des programmes d'extension de réseau d'eau de la SEDAPAL de 1991 à aujourd'hui ?

A quelles difficultés, obstacles, l'entreprise la SEDAPAL fait-elle face pour l'avancée des projets ?

Dans le contexte actuel de projet politique national de couverture à 100% d'ici à 2021, objectif qui demande un avancement rapide des projets, comment est pensée la participation citoyenne ?

Quels sont les objectifs que l'on cherche à atteindre à travers ce dialogue social ? Que permet-il de résoudre ?

Quelles sont les différentes visions de la participation citoyenne et de ses objectifs en fonction des acteurs ?

Quelles peuvent être les formes de conflits qui apparaissent ? Comment les populations perçoivent-elles ces nouvelles manières de faire ?

Méthodologie du mémoire

Afin d'étudier notre objet de recherche, plusieurs outils ont été mobilisés. Nous avons commencé par une lecture de plusieurs thèses : la thèse de Laure Criqui « *Attention! Travaux en cours: L'extension des réseaux de services essentiels dans les quartiers irréguliers de Delhi et Lima.* » soutenue en 2014 ; la thèse de Mathieu Durand « *Gestion des déchets et inégalités environnementales et écologiques à Lima - Entre vulnérabilité et durabilité* » soutenue en 2010 et le mémoire universitaire de Mariel Mendoza Flores « *“En la periferia de la ciudad y la gobernanza”. Un estudio de caso sobre la gestión local del agua y saneamiento en el Asentamiento Humano del Cerro Las Ánimas* ». Nous nous sommes aussi appuyés sur la lecture de l'*Atlas problématique d'une métropole vulnérable : inégalités urbaines à Lima et Callao* publié en 2014 dont les auteurs sont Pascale Metzger, Jérémy Robert, Pauline Gluski et Alexis Sierra. Ces sources nous ont permis de nous familiariser avec le contexte péruvien et liménien.

Nous avons aussi mobilisé une bibliographie notamment autour de la notion de participation citoyenne, principalement d'auteurs français. Enfin, nous avons aussi consulté tout au long de la recherche des journaux péruviens en ligne ainsi que le site de l'entreprise d'eau et ses pages sur les réseaux sociaux.

Ensuite, une lecture de documents techniques notamment de rapports d'évaluations sur les différents programmes d'extension des réseaux d'eau a été nécessaire. En effet, en amont du stage, une analyse de divers rapports d'évaluation concernant les trois programmes antérieurs de la SEDAPAL a été réalisée. Il s'agit de trois programmes d'extension des réseaux d'eau dans les quartiers périphériques de Lima principalement, qui se sont développés de 1991 à aujourd'hui. Nous avons tenté de comprendre les logiques de ces différents programmes, leur manière de répondre à la demande et la manière dont la participation citoyenne était perçue et traitée par l'entreprise d'eau. Nous reviendrons plus en détail sur les sources mobilisées dans l'introduction de la partie 2.

Ensuite, lors de notre stage à Lima, nous nous sommes centrés sur la politique actuelle de l'entreprise d'eau avec le développement des programmes « *Diálogo por el agua* » (traduction : « Dialogue pour l'eau ») et « *Agua es vida* » (traduction : « L'eau est la vie »).

Nous avons mobilisé pour cette étude deux outils de recueil de données qualitatives : l'observation directe et les entretiens semi-directifs. Nous reviendrons en détail sur la mobilisation de ces deux outils dans l'introduction de la partie 3.

➤ *Conditions de réalisation du stage*

Dans le cadre du Master 2 DYATER, au second semestre, un travail de recherche est demandé. Celui-ci peut être enrichi par un stage. Pour nous, il était important de réaliser un stage à l'étranger, pour enrichir notre mémoire d'un travail de terrain.

L'opportunité nous a été donnée de réaliser ce stage au sein de l'Institut Français d'Etudes Andines (IFEA), à Lima au Pérou. L'IFEA est un centre de recherche pluridisciplinaire rattaché au Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères en tant qu'Unité mixte des Instituts Français de Recherche à l'Etranger (UMIFRE). Son objectif est donc de contribuer au développement de connaissances scientifiques sur les sociétés et les milieux andins ainsi qu'à leur diffusion à travers de nombreux événements. Dans ce cadre, l'IFEA accueille de nombreux jeunes chercheurs.

Un programme de recherche ANR nommé « Blue Grass » a été mené de 2014 à 2017, coordonné par Franck Poupeau, Directeur de l'UMI iGlobes et en collaboration avec plusieurs institutions. Ce programme avait pour thème « *Les luttes pour « l'or bleu ». Des mobilisations locales pour l'eau à l'internationalisation des politiques environnementales. Une analyse multi-niveaux.* ». Il est « *mené dans plusieurs pays d'Amérique: Bolivie, Brésil, Colombie, Etats-Unis, Mexique et Pérou. Ce programme est porté par l'unité mixte internationale du CNRS EGlobes et l'université of Arizona à Tucson en partenariat avec le Centre d'études mexicaines et Centraméricaines au Mexique, le CIRAD en France, l'Institut français d'études andines en Bolivie, Colombie et Pérou et l'université de São Paulo au Brésil.* »¹³.

Nous avons donc pu intégrer notre travail de recherche à ce programme, et bénéficier ainsi d'une gratification de stage. Le stage a duré deux mois, du 26 juin 2017 au 25 août 2017. Cette courte période nous a tout de même permis d'appréhender le contexte liménien et de récolter des données de terrain.

¹³ Blue Grass, « *Présentation – Les luttes pour « l'or bleu » - Des mobilisations locales pour l'eau à l'internationalisation des politiques environnementales. Une analyse multi-niveaux* ». Blue Grass. 2014. [En ligne]. Consulté le 01/09/2017. URL : <http://bluegrass.hypotheses.org/bluegrass/presentation>

Partie 1 : Eau potable et participation citoyenne : un enjeu de la lutte contre la pauvreté

I. Cadre théorique de la participation

Dans les années 1960-70, sous l'impulsion des mobilisations et mouvements « radicaux » américains tels que les mouvements contre la guerre ou pour les droits civils, apparaît la notion de participation (Gaudin, 2007). Au début, cette participation se traduit donc de manière spontanée et contestataire, dans le but de se faire entendre des pouvoirs en place en créant « *des contrepoids emblématiques aux décisions officielles et au pouvoir des élites* »¹⁴.

Dans les années 90, la participation connaît un renouveau avec la multiplication des dispositifs de démocratie participative partout dans le monde. Ce nouvel élan est impulsé selon J-P Gaudin (2007), à la fois par les grands Forums sociaux mondiaux, et par les organisations internationales comme la Banque Mondiale. Leurs objectifs sont différents et cela tend à faire de la participation « *une formule standard qui recouvre en réalité une gamme très vaste et hétérogène d'appels à la démocratisation ou à son approfondissement* »¹⁵.

En Amérique latine, l'émergence de la participation se fait avec le tournant démocratique des années 80, après une période de gouvernements autoritaires. Ces transitions démocratiques ont provoqué la mise en avant de l'institutionnalisation des mécanismes de participation politique (Parra Ramirez, 2007). Selon Parra Ramirez (2007), dès les années 60, en Amérique latine, la participation a été reconnue comme un mécanisme contribuant à la modernisation de la société. Dans les années 70, la notion a gagné du terrain dans les discours et a permis l'instauration de quelques espaces de participation, mais c'est réellement dans les années 80 avec la transition démocratique que l'accent a été mis sur la participation. Dans les années 90, toujours selon l'auteure, la participation est devenue une condition de la gouvernance.

1. Qu'est-ce que la participation citoyenne ?

La participation citoyenne est définie dans le Dictionnaire de l'urbanisme et de l'Aménagement comme l'« *action consistant à prendre part. Ce terme est surtout utilisé par la réflexion politique pour différencier, selon les régimes, les niveaux d'implication des citoyens dans la décision politique* »¹⁶. Les auteurs du dictionnaire précisent aussi que la notion reste

¹⁴ GAUDIN J-P., 2007, op.cit., p.15.

¹⁵ GAUDIN J-P, 2007, op.cit., p.11.

¹⁶ MERLIN P., CHOAY F., 2015, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Editions PUF, Paris, p.531

floue « *masquant des réalités très diverses, allant d'une assistance camouflée à une lutte ouverte, issues d'initiatives individuelles ou institutionnalisées.* »¹⁷. En effet, la participation peut être initiée par le bas, lors de mobilisations sociales, ou par le haut quand des dispositifs de participation sont proposés aux citoyens par les institutions. Elle peut avoir lieu à différentes échelles, allant de l'échelle locale à des échelles plus larges.

La notion de participation est d'ailleurs souvent associée à l'idée de « démocratie locale », ou de « démocratie participative », en contraste avec la « démocratie représentative ». Parra Ramirez (2007) différencie une démocratie hégémonique, pour qualifier la démocratie traditionnelle et représentative, d'une démocratie contre-hégémonique où la participation citoyenne serait intégrée et où les citoyens pourraient réellement influencer les politiques publiques. Il s'agirait en effet de différencier la participation locale ou participative, basée sur la participation directe des citoyens et supposée « *susciter un sentiment d'appartenance à une communauté, l'altruisme, la probité, l'intérêt pour la « chose publique », le désintéressement envers les affaires individuelles* »¹⁸, de la participation représentative, impliquant une délégation de pouvoirs donnée par chaque citoyen à des élus.

Dans son article « *Otra Democracia: sociedad civil, ciudadanía y gobernanza local* », Paredes (2007), revient sur la définition de la participation citoyenne par la Banque Mondiale et de ses faiblesses. En effet, selon lui, la Banque Mondiale définit la participation citoyenne comme le fait de mobiliser le potentiel des populations pauvres pour réduire la pauvreté. La Banque Mondiale aurait une vision de la participation comme une pratique entrepreneuriale qui permettrait d'intégrer la société civile au marché et non aux décisions politiques, plutôt que comme une pratique politique. Cette définition retire la dimension politique que l'auteur attribue à la société civile. Il considère plutôt que la participation citoyenne est liée à une dimension de pouvoir qui serait attribuée à la société civile et qui requière des processus de capacitation, d'acquisition de capital social, permettant à la population de faire émerger elle-même des propositions, de les formuler, les réaliser et les développer. Ce cycle où, finalement, la société civile, politisée et consciente de l'intérêt général, décide et coordonne tout le projet du début à la fin, est selon l'auteur une participation citoyenne intégrale.

¹⁷ MERLIN P., CHOAY F., 2015, op.cit., p.532.

¹⁸ STEBE J-M, MARCHAL H., 2007, *La sociologie urbaine*, PUF, Collection 128, chapitre 3, paragraphe 17

Si donner une définition exhaustive de ce qu'est la participation paraît être une tâche bien difficile, nous tenterons d'en donner les objectifs principaux, les différents niveaux de participation et les outils associés et enfin nous reviendrons sur des questions et problèmes transversaux aux recherches sur la participation.

a. Les objectifs de la participation citoyenne : « transformer et améliorer les politiques publiques, les rapports sociaux et la démocratie »¹⁹

En reprenant l'ouvrage de M.-H. Bacqué, H. Rey et Y. Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative*, J-M Stébé et H. Marchal citent trois objectifs des démarches participatives.

Le premier objectif serait d'améliorer une gestion urbaine considérée comme non adéquate. Il s'agirait à travers les démarches participatives de moderniser l'action publique, en considérant que les habitants, ou les usagers ont un savoir qui est le « savoir d'usage ». Le philosophe J. Dewey décrivait ce savoir d'usage de la manière suivante « *c'est l'homme qui porte la chaussure qui sait le mieux qu'elle fait mal et où elle fait mal, même si le cordonnier est le meilleur juge pour savoir comment y remédier.* »²⁰. Selon lui, les experts ne pouvaient être qu'éloignés des intérêts communs alors que l'utilisateur était le plus à même de les comprendre.

Cela revient à la distinction entre le savoir « savant » et le savoir « profane », à une certaine redéfinition de ce qu'est l'expertise, et à une « *tension principielle entre l'autorité de la science et la légitimité démocratique* »²¹. J. Sannazzar (2012) rappelle que traditionnellement la relation entre les experts et les citoyens a été comprise comme une relation dans un seul sens : les citoyens comme simples récepteurs passifs des informations transmises par ceux qui ont le savoir. Selon elle, le tournant participatif contredit cette vision en postulant que le citoyen peut apporter des informations et des points de vue fondamentaux pour la production de connaissances mais aussi pour la prise de décisions.

Le deuxième objectif de la participation serait lié à la notion de capacitation (*empowerment* en anglais). En effet, la notion d'*empowerment* que J-M Stébé et H. Marchal

¹⁹ STEBE J-M, MARCHAL H., 2007, op.cit., chapitre 3, paragraphe 22

²⁰ DEWEY J., 1954, *The public and its problems*, Swallow Press / Ohio University Press, Athens (USA), p.207

²¹ BLONDIAUX L., FOURNIAU J-M, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations* 2011/1 (N° 1), p. 8-35.

définissent comme « *un processus d'apprentissage des individus appartenant à des groupes défavorisés en vue d'une insertion sociale où il leur est possible de faire valoir leurs intérêts et de faire respecter leur culture* »²², est de plus en plus utilisée lorsque l'on parle de démocratie participative, notamment par les institutions internationales qui passe d'un discours sur la participation locale, sociale à un discours sur la participation des populations pauvres à travers cet notion d'*empowerment* (Bey, 2004) afin de lutter contre la pauvreté.

Enfin, le troisième objectif de la participation serait de « *transformer la culture civique des citoyens* »²³ pour qu'ils s'intéressent à la vie collective et s'organisent pour celle-ci. Il s'agirait donc d'éviter les réactions de contestation pour des intérêts personnels, ou effet « Nimby », en passant à un esprit d'intérêt général et d'organisation, de mobilisation pour la vie collective.

b. Les différents niveaux de participation institutionnalisée

Les formes de participation et les outils utilisés sont très divers et relèvent de plusieurs niveaux de participation des populations. Ces outils dépendent aussi des échelles à laquelle la participation est organisée. En effet, comme nous l'avons dit plus haut, la notion de participation citoyenne reste floue et peut recouvrir bon nombre de dispositifs. De la simple information à la co-décision, les nuances sont importantes.

Par exemple, comme l'explique J-P Gaudin (2007), les termes de consultation, concertation et participation sont souvent confondus dans les discours, alors qu'ils recouvrent des réalités différentes d'implication des citoyens. « *Consulter, c'est tout juste prendre un avis ; concerter, c'est rechercher un compromis ; participer, c'est, plus ambitieusement, vouloir associer les citoyens aux orientations, voire aux décisions mêmes* »²⁴. En fonction des dispositifs de participation utilisés, l'implication n'est pas la même. La participation peut aller de la simple réunion d'information, où les citoyens sont informés d'un projet, mais la décision est irréversible, à des processus de co-décision, où toutes les parties concernées prennent les décisions ensemble.

Les budgets participatifs qui restent un dispositif emblématique de la démocratie participative peuvent recouvrir différentes réalités. Les budgets participatifs les plus reconnus

²² STEBE J-M, MARCHAL H., 2007, op.cit, chapitre 3, paragraphe 17

²³ STEBE J-M, MARCHAL H., 2007, op.cit, chapitre 3, paragraphe 24

²⁴ GAUDIN J-P, 2007, op.cit., p.32

sont ceux qui se sont mis en place au Brésil et notamment à Porto Alegre en 1989. En 1988, aux élections municipales, une coalition de gauche avec à sa tête le Parti des Travailleurs (PT) est élue. La municipalité met en place un an plus tard le budget participatif. Il offre la possibilité aux habitants d'un quartier de « *formuler des demandes et de délibérer sur des priorités en matière d'investissements publics.* »²⁵. Cette innovation a fait connaître Porto Alegre et « *l'expérience a fait école dans une centaine d'autres municipalités brésiliennes et ailleurs, en Amérique latine et en Europe notamment.* »²⁶. M. Gret et Y. Sintomer (2005) précise que l'expérience est encore inachevée. Si au départ le budget participatif était considéré par le PT comme une sorte d'opposition au gouvernement, une « *sorte de « transfert » de pouvoir en faveur de la classe des travailleurs organisés* »²⁷, il est aujourd'hui considéré, notamment par U. De Souza comme permettant de combiner « *la démocratie directe et la démocratie représentative* »²⁸. Il ne s'agit donc pas d'une dualité entre le gouvernement et les citoyens, mais bien d'une gestion mutuelle.

De nombreux autres dispositifs peuvent être cités comme les assemblées, les conseils, tables de travail, enquêtes publiques, sondages ou jurys citoyens... mais tout dépend des objectifs de ces dispositifs et de la manière dont ils sont mis en place.

c. Questions transversales sur la participation citoyenne dans les travaux de recherche

Les recherches sur la participation sont aujourd'hui abondantes, notamment en sciences sociales, et en études urbaines où la participation a été reconnue très tôt. Les problématiques sont très diverses, mais des problèmes transversaux peuvent être identifiés, comme c'est le cas dans l'article introductif du premier numéro de la revue *Participation* : « *Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ?* », de Blondiaux L. et Fourniau J-M²⁹. Ils identifient plusieurs problèmes transversaux. Nous reviendrons ici sur certains d'entre eux, qui nous semblent particulièrement intéressants pour notre recherche.

²⁵ DABENE O., 2012, *Atlas de l'Amérique latine, le continent de toutes les révolutions*, Editions Autrement, 96p.

²⁶ GRET M., SINTOMER Y., 2005, *Porto Alegre : l'espoir d'une autre démocratie*, Editions La Découverte, 139p.

²⁷ GRET M., SINTOMER Y., 2005, op.cit., p.132

²⁸ DE SOUZA U., cité dans GRET M., SINTOMER Y., 2005, *Porto Alegre : l'espoir d'une autre démocratie*, Editions La Découverte, 139p.

²⁹ BLONDIAUX L., FOURNIAU J-M, 2011, op.cit.

Le premier problème commun aux recherches sur la participation serait de savoir quel est l'impact de ces processus de participation sur la décision. En effet, étudier la participation citoyenne invite à se demander si réellement cette participation aura un effet sur la prise de décision. « Elle [L.Bherer] insiste sur le fait que les dispositifs existants contribuent davantage à l'apprentissage des acteurs déjà en place et à redéfinir leurs relations qu'à transformer les citoyens en « acteurs » véritables de la décision publique. »³⁰.

Ce problème peut aussi renvoyer à celui de l'institutionnalisation de la participation. Les injonctions à la participation citoyenne sont aujourd'hui fortes et de ce fait, un véritable processus d'institutionnalisation de la participation citoyenne a lieu. Mais celle-ci pose plusieurs questions : quels sont les acteurs de l'institutionnalisation ? Quelles sont les conséquences de cette institutionnalisation ? En effet, les conséquences peuvent être diverses et ramènent au problème précédent, à savoir si l'institutionnalisation de la participation a un impact sur l'importance accordée à cette dernière dans la prise de décision, si elle lui apporte une certaine légitimité. De plus, Blondiaux L. et Fourniau J-M (2011) s'interroge sur les contreparties de l'institutionnalisation. Ils évoquent quatre risques généralement évoqués dans les travaux de recherche : la routinisation, « *transformation la participation en instrument de gestion ordinaire des conflits* »³¹ ; que les dispositifs de participation ne servent qu'à augmenter l'acceptabilité sociale des projets, en étouffant les conflits ; que l'impact sur la décision soit faible et enfin que cette institutionnalisation renforce les inégalités sociales en favorisant les positions déjà en place des divers acteurs. L'institutionnalisation de la participation interroge donc à la fois la participation politique en elle-même mais aussi ses effets sur la contestation. Parra Ramirez (2007), en citant Vargas (2000) revient d'ailleurs sur le fait que la participation puisse servir à augmenter l'acceptabilité sociale des projets en rappelant que pour les acteurs dominant, au pouvoir, la participation peut être comprise comme un moyen de légitimation, où les acteurs subordonnés au pouvoir des élites, restent intégrés à travers le marché et le système politique.

D'ailleurs, le troisième problème auquel nous nous intéresserons est celui de la place du conflit dans la participation citoyenne. Ce problème, en lien avec le précédent, pose en effet la question de la circonscription des conflits à travers l'institutionnalisation des processus participatifs. Si les désirs de participation à la vie politique se sont d'abord donnés dans les

³⁰ BLONDIAUX L., FOURNIAU J-M, 2011, op.cit., p.24.

³¹ BLONDIAUX L., FOURNIAU J-M, 2011, op.cit., p.29.

rués, notamment avec les mouvements contestataires des années 60, on pourrait penser que son institutionnalisation a tendance à faire baisser ou du moins à étouffer cette contestation. J-P Gaudin (2007) explique que dans le cas des mobilisations contestataires notamment face à des grands projets, l'Etat a ensuite essayé d'organiser de manière préventive le débat public. Se pose alors la question du pourquoi. La volonté est-elle réellement de faire participer la population ou comme le pense l'auteur de créer une « *sorte de contre-offensive, une volonté de circonscrire la propagation des contestations, un contre-feu* »³². C. Blatrix (2002) montre que l'institutionnalisation de la participation a provoqué une sorte de délégitimation des autres formes d'action collective par les autorités mais aussi par le public en général. Les mouvements sociaux ont parfois lutté et contribué à la création des processus participatifs et se retrouve « obligés » à y participer, ce qui peut délégitimer leurs autres modes d'action. C. Blatrix (2002) pose la question de savoir si le « droit à la participation » est devenu une contrainte ou une nouvelle ressource ; un nouveau lieu de contestation ? « *En d'autres termes, le potentiel protestataire est-il soluble dans la « démocratie participative » ?* »³³.

Mais, toujours selon C. Blatrix (2002), qui cite les travaux inspirés de R. Inglehart, dans les sociétés occidentales, « *La participation conventionnelle, institutionnalisée et la plupart du temps électoralement orientée, verrait se développer à ses côtés une participation non conventionnelle et directe (pétition, manifestation, grève, boycott, occupations de locaux, blocage de la circulation, etc.)* »³⁴.

2. Gestion de l'eau et participation citoyenne dans les pays en développement

Dans les pays en développement, une bonne gestion de la ressource en eau est un enjeu majeur à la fois politiquement, économiquement mais surtout socialement. Les Objectifs du Millénaire pour le Développement établis par les Nations Unies en 2000 prévoyaient, entre autre, de réduire de moitié les personnes n'ayant pas accès à l'eau potable ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer d'ici à 2015. Selon le rapport de 2015 sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement, l'objectif a été atteint. Plus précisément au plan mondial, « *147 pays ont atteint la cible sur l'eau potable, 95 pays ont atteint la cible sur*

³² GAUDIN J-P, 2007, op.cit., p.54.

³³ BLATRIX C., 2002, « *Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective* », Politix, vol. 15, n°57, Premier trimestre 2002. Démocratie et délibération. p.82

³⁴ BLATRIX C., 2002, op.cit., p.81

l'assainissement et 77 pays ont atteint les deux cibles. »³⁵. Le nombre de personnes ayant accès à l'eau potable courante est passé de 2,3 milliards en 1990 à 4,2 milliards en 2015 et pour l'assainissement, en 2015, 2,1 milliards de personnes ont accès à un service d'assainissement amélioré.

Si la situation s'est donc améliorée dans certains pays, l'enjeu reste toujours majeur pour l'accès à l'eau potable. L'accès à l'eau salubre et à l'assainissement a d'ailleurs été intégré aux objectifs post-2015 : les Objectifs du Développement Durable que les Etats s'engagent à atteindre d'ici à 2030³⁶. Ces objectifs sont un accès universel à l'eau potable et à un service d'assainissement, à des prix abordables.

Selon Bied-Charreton M. et al. (2006), les deux principaux enjeux pour ces pays sont l'usage agricole de l'eau et l'approvisionnement en eau et à l'assainissement. Les auteurs considèrent que « *si ces deux grands enjeux peuvent trouver un mode de résolution à l'échelle nationale ou régionale, ils engagent aussi une prise en charge par la communauté internationale, qui peut influencer les modes de gouvernance adoptés suivant la manière dont la ressource en eau est considérée et suivant les politiques promues par les institutions internationales.* »³⁷.

D'ailleurs, en 2005, les Nations Unies ont publié un document expliquant les méthodes et modèles de gestion des systèmes d'approvisionnement en eau pour aider à mettre en place les « bonnes pratiques » en matière de gestion de l'eau. Ce document représente un modèle néo-libéral qui tend à s'imposer partout dans le monde. (Saillard Y., Sathyanarayana Sastry G., 2010).

La participation des usagers est une de ces bonnes pratiques. En effet, comme nous l'avons vu en introduction, depuis le sommet de la Terre à Rio en 1992, la participation des citoyens dans la gestion de l'eau apparaît comme un impératif. Cet impératif est relayé par les grandes instances internationales³⁸.

³⁵ Nations Unies, 2015, « Résumé du rapport 2015 – Objectifs du Millénaire pour le Développement », Nations Unies, [En ligne] Mis en ligne en 2015. Consulté le 06/10/2017. URL : http://www.un.org/fr/millenniumgoals/reports/2015/pdf/MDG%202015%20summary_fr.pdf

³⁶ UNICEF, « Les Objectifs du Développement Durable (ODD) », UNICEF, mis en ligne le 25/09/2015. Consulté le 04/10/2017. URL : <https://www.unicef.fr/dossier/objectifs-de-developpement-durable-odd>

³⁷ BIED-CHARRETON M. et al., 2006, « *La gouvernance des ressources en eau dans les pays en développement : enjeux nationaux et globaux* », Mondes en développement 2006/3 (no 135), p. 39-62.

³⁸ BERRY, K.A., MOLLARD E., 2010. *Social participation in water governance and management : critical and global perspectives*. Londres (GBR) ; Sterling : Earthscan, 2010. Cité dans : Alter-EAU, « *Appel à communication, Au-delà des dispositifs participatifs institutionnels : quelles formes alternatives de participation à la démocratie*

Cette participation citoyenne dans le domaine de l'eau fait partie de ce que certains auteurs qualifient d'une « nouvelle démocratie de l'eau ». Il s'agit en quelque sorte du passage d'une logique d'une approche descendante (*top down*) à une approche ascendante (*bottom up*). Dans une approche descendante, les usagers ne sont pas impliqués dans la mise en place et la gestion des projets, qui restent une affaire de professionnels. Au contraire dans une approche ascendante, les usagers sont insérés dès le départ dans le processus de création et de mise en place d'un projet, afin d'arriver à des consensus entre les différents acteurs. « *La « gouvernance » de l'eau n'est plus alors une question de politique publique au sens strict et hiérarchique, mais une construction complexe de coordination concernant les autorités publiques, mais aussi les usagers, les intervenants marchands, les animateurs des secteurs informels.* »³⁹. Froger (2001)⁴⁰ rajoute que cette gouvernance doit être animée par l'existence d'un projet commun entre les différents acteurs, qui implique de discuter, d'agir et de décider ensemble.

Mais cette pratique de la participation citoyenne peut avoir une contrepartie : les privatisations. En effet, le modèle néo-libéral promu à l'international incite aussi à l'insertion d'un dialogue entre les pouvoirs publics, les citoyens mais aussi les acteurs privés. Michel Camdessus, directeur général du FMI de 1987 à 2000 s'est d'ailleurs prononcé sur le sujet, notamment dans son ouvrage *Eau*⁴¹, co-écrit avec B. Badré, I. Chéret, P-F. Ténrière-Buchot. S'ils soulignent l'importance de l'implication des habitants/usagers, ils invitent aussi notamment à faire participer davantage le marché financier et les investissements privés. « *Un coup d'œil à l'histoire montre qu'au cours des deux derniers siècles, l'équipement convenable et rapide des pays industriels a été financé par le marché, que les opérateurs soient publics ou privés. Pourquoi attendre une performance similaire des seules finances publiques pour les pays en développement ou émergents, alors que les Etats sont d'ores et déjà surendettés et qu'un réservoir d'épargne privée d'une taille sans précédent est aujourd'hui disponible ?* »⁴². Selon les auteurs, le plus grand problème que rencontrent les pays en développement est de ne pas rechercher de financements dans l'épargne privée mondiale.

de l'eau ? », [En ligne]. Mis en ligne en 2016. Consulté le 20/03/2017. URL : <https://altereau-unilim.sciencesconf.org/resource/page/id/1>

³⁹ SAILLARD, Y., SATHYANARAYANA SASTRY, G., 2010, Accès à l'eau dans les territoires urbains, expériences indiennes et françaises. Editions Lavoisier, p.240.

⁴⁰ FROGER G., 2001, « *Gouvernance et nouvelles techniques de gestion des affaires communes, de quelles analyses dispose-t-on ?* », in Froger, G. (Ed.), Gouvernance I Gouvernance et Développement Durable, Helbing & Lichtenhahn, Bâle/ Munich/Genève, p.29-52

⁴¹ CAMDESSUS M., BADRE B., CHERET I., TENIERE-BUCHOT P-F, 2004, Eau, Editions Robert Laffont, 289p.

⁴² CAMDESSUS M. et al., 2004, op.cit., p.204

Pour ce qui est des partenariats public-privé ou des privatisations des entreprises, les auteurs préfèrent le cas par cas : si le service public est défaillant, la privatisation ou le partenariat public-privé peuvent être des solutions. Ils expliquent cependant les progrès rapides qu'a permis la participation du secteur privé dans la gestion de l'eau, en terme d'efficacité, sauf dans quelques cas comme l'Argentine ou l'Indonésie.

II. Contexte liménien

Cette partie s'attachera à comprendre le contexte liménien, notre terrain d'étude. Capitale du Pérou, Lima est une agglomération de près de 10 millions d'habitants⁴³. Avec Callao, elles forment un espace urbanisé d'environ 900 km²⁴⁴. En effet, l'agglomération, qui a connu fort taux de croissance de sa population notamment dans les années 1950, a vu sa surface urbanisée augmenter considérablement avec l'apparition de nombreux quartiers auto-construits au nord, au sud et à l'est des districts historiques, connus sous le nom de « *conos populares* ». L'immense agglomération de Lima concentre d'ailleurs à elle-seule un tiers de la population péruvienne et la moitié de son économie. Sur la figure 1 (page suivante), nous pouvons constater cet étalement de l'agglomération sur les trois axes nord, sud et est.

Comme la plupart des villes d'Amérique latine, Lima est une ville ségréguée et inégalitaire. Des murs sont construits pour séparer les quartiers riches des quartiers pauvres, avec des différences saisissantes entre ces différents quartiers. Les contrastes sont frappants entre les zones centrales et les périphéries. Les quartiers périphériques auto-construits et habités par les populations pauvres cumulent de nombreuses difficultés rendant ces populations très vulnérables : accès aux services urbains limités, expositions aux aléas (séismes, tsunamis), insécurité, difficultés d'accès aux zones centrales, etc.

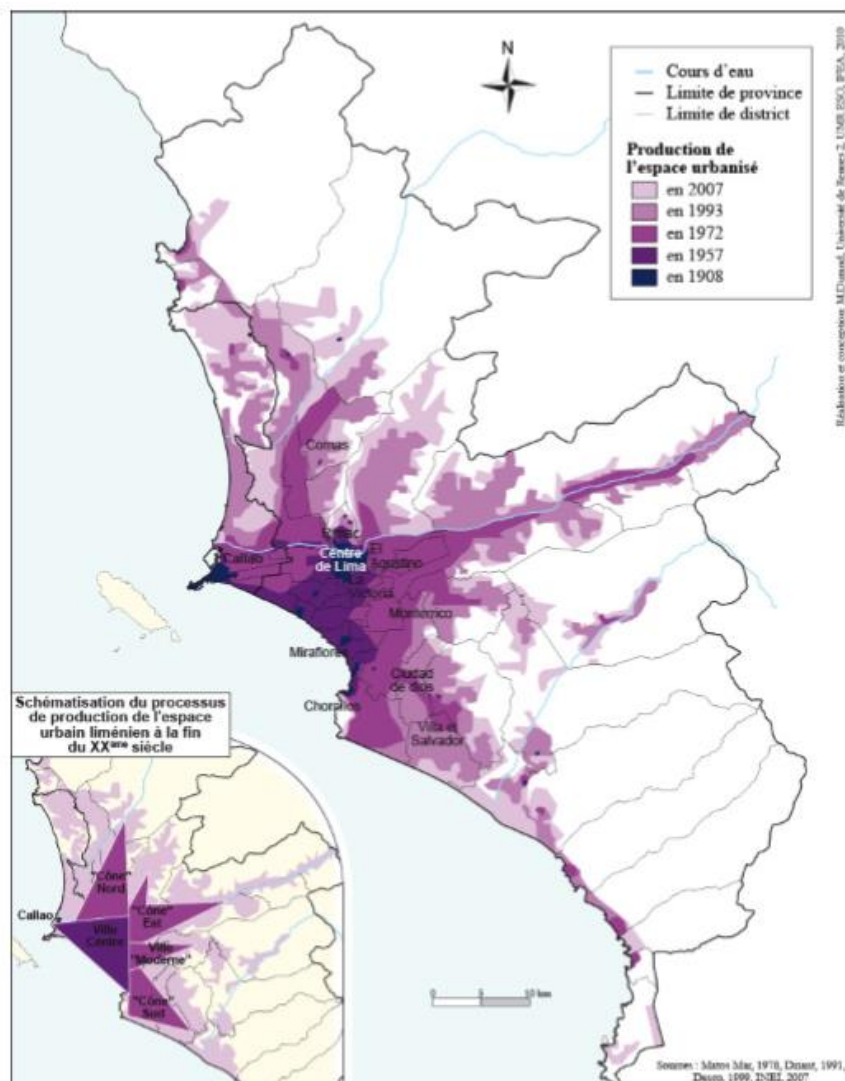
Nous verrons dans un premier temps comment ses quartiers périphériques sont apparus et leur expansion en périphérie de la ville de Lima. Dans un deuxième temps, nous verrons les conditions d'accès aux services urbains des populations vivant dans ces quartiers

⁴³ INEI, « Cerca de 10 millones de personas viven en Lima Metropolitana », Instituto Nacional de Estadísticas e Informática, 2016, [En ligne]. URL : <https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/cerca-de-10-millones-de-personas-viven-en-lima-metropolitana-8818/>

⁴⁴ METZGER P., GLUSKY P., ROBERT J., SIERRA A. (2014). *Atlas problématique d'une métropole vulnérable : inégalités urbaines à Lima et Callao*. Bondy : PRODIG, 36p.

pauvres, et notamment d'accès à l'eau. Enfin, dans un troisième temps, nous ferons un panorama rapide des mécanismes de participation citoyenne à Lima.

Figure 1 : Carte de l'évolution spatiale de la ville de Lima au XXème siècle



Source : DURAND, M., 2010, « *Gestion des déchets et inégalités environnementales et écologiques à Lima - Entre vulnérabilité et durabilité* ». Thèse en Géographie et Aménagement de l'espace, sous la direction de Gouëset V. et D'Ercole R. – Université de Rennes 2, p.100

1. L'expansion de la ville : l'apparition et l'extension des quartiers périphériques

Aujourd'hui étendue sur près de 900km², l'agglomération de Lima et Callao a connu une forte extension au XXème siècle. De la création de la ville en 1535 par Francisco Pizarro, jusqu'à la moitié du XXème siècle, la ville de Lima s'est développée au sein d'un triangle entre Lima, Callao et Chorillos. Ce triangle s'est urbanisé rapidement de manière formelle. Mais, comme dans de nombreuses villes d'Amérique latine, Lima connaît une transition à la fois démographique et migratoire au milieu du XXème siècle desquelles résulte la transition

urbaine. La transition urbaine, définie par Wilbur Zelinsky (*Geographical Review*, 1971) se définit comme étant l'inversion du rapport entre les citadins et les ruraux, ou le passage d'une majorité de population rurale à une majorité de population urbaine, résultant d'une transition démographique et d'une transition migratoire.

La transition urbaine latino-américaine est caractérisée d'origine de par sa rapidité à l'échelle mondiale, son intensité à l'échelle du tiers-monde et sa concentration spatiale. En effet, comme le soulignent V. Gouëset et F. Dureau (2006), cette transition urbaine s'est faite en Amérique latine principalement en un demi-siècle, de manière très intense et en se concentrant dans des très grandes villes. Si la transition est d'abord due à une migration des campagnes vers les villes, elle est ensuite principalement endogène. En effet, les migrations étaient principalement de femmes jeunes, faisant augmenter fortement le taux de natalité en ville.

Cette augmentation très rapide et incontrôlable de la population dans les villes latino-américaines et notamment à Lima a provoqué un étalement considérable de la ville et non une densification, pour plusieurs raisons : un attrait fort pour la propriété individuelle auto-construite, un laissez-faire de l'Etat et l'absence de programmes de logements formels. L'étalement urbain à Lima s'est orienté principalement sur trois axes : nord, sud et est de la ville, qualifiés aujourd'hui de « cônes » urbains (« *conos populares* »), comme nous avons pu le voir sur la figure 1.

C'est dans les années 1940 qu'apparaissent les premières « *barriadas* », quartiers auto-construits, autour du centre historique et près du Río Rímac. Ces populations s'installent près du centre historique dont elles dépendent économiquement. Ensuite, de nouvelles « *barriadas* » s'étendent au nord et au sud de la ville. Résultat de l'exode rural, ces populations s'installent principalement sur des terrains plats et désertiques, proches du centre historique. Ces terres sont pour la plupart propriété de l'Etat, qui laisse faire ces invasions, ou de grands propriétaires terriens, ce qui provoque des situations de conflits parfois violents. Les invasions se font de manière organisée, par un groupe de leaders communautaires ou par des promoteurs clandestins, qui s'occupent d'identifier les terrains, de réaliser un plan d'occupation, de s'assurer de l'accord des autorités puis d'allouer, de vendre les terrains aux populations. Ces quartiers sont peu à peu légalisés et consolidés jusqu'à créer leurs propres municipalités (Durand, 2010).

Les années 70 marquent un tournant puisqu'en 1971 l'Etat va proposer, suite à l'expulsion de populations près du centre traditionnel, de reloger ces populations en leur allouant un terrain de plaines au sud de la ville. L'Etat crée alors Villa el Salvador, qualifiée de « *pueblo joven* ». « *L'office national des « pueblos jóvenes » se charge de la répartition des parcelles sur la base d'un tracé urbain réalisé par un architecte du ministère de l'habitat. Villa El Salvador devient ainsi la première ville satellite sortie du désert, 'planifiée' pour l'autoconstruction, et rapidement autogérée par les organisations communautaires (Hordijk 1999) »⁴⁵. Au départ peu solides, les habitations se sont peu à peu consolidées et « *en plus d'une pratique de logement progressif, la création de ces *barriadas* 'assistées' a permis une titularisation et une viabilisation progressives adaptées aux capacités des habitants et des pouvoirs publics* »⁴⁶.*

A la fin des années 80 et début des années 90, plusieurs éléments de contexte favorisent l'apparition de nouveaux quartiers périphériques fragiles et pauvres, nommés « *asentamientos humanos* ». En effet, le terrorisme perpétué par le Sentier Lumineux, mais aussi la crise économique et les plans d'ajustements structurels du gouvernement d'Alberto Fujimori fragilisent les populations et provoquent l'arrivée de migrants démunis. De plus, les nouvelles générations issues de « *barriadas* » ou des « *pueblos jóvenes* » cherchent elles aussi à trouver de nouveaux terrains pour s'installer proches de leurs familles. Ces conditions poussent les populations à envahir les seuls terrains restants c'est-à-dire des terrains accidentés ou en zones à risques ; et le trafic de terres, bien que déjà existant, s'intensifie. Les nouvelles populations sont aussi moins organisées. Il en résulte des quartiers fragiles et marginaux. Ces nouvelles habitations sont difficiles à atteindre pour les réseaux et sont des zones très vulnérables en cas de risques, comme par exemple lors du phénomène El Niño de début 2017 qui a causé des coulées de boue emportant de nombreuses habitations sur les collines de quartiers périphériques de Lima.

⁴⁵ CRIQUI, L., 2014, « *Attention! Travaux en cours: L'extension des réseaux de services essentiels dans les quartiers irréguliers de Delhi et Lima.* ». Thèse d'architecture et aménagement de l'espace, sous la direction de Sylvie Jaglin. Université Paris-Est Marne-la-Vallée, p.122

⁴⁶ CRIQUI L., 2014, op.cit., p.122



Photo 1 : Invasion de collines, Lima,
Pachacamac, Manchay, 21/07/2017

Source : M. Levêque, 2017



Photo 2 : Constructions sur zone
accidentée, Lima, Villa María del Triunfo,
21/07/2017

Source : M. Levêque, 2017

Alors que « Les quartiers autoconstruits des années 1960-70 constituent aujourd'hui les pôles dynamiques de Lima sur les plans économiques, sociaux et culturels, où les petites classes moyennes transforment petit à petit l'identité et la vie liménienne (Arellano & Burgos

2010) »⁴⁷, ces nouveaux quartiers périphériques marginaux constituent de véritables enjeux, notamment pour l'accès aux services urbains qui est rendu très difficile par les conditions géographiques de ces quartiers. Le centre historique quant à lui est peu à peu abandonné par la bourgeoisie liménienne au profit des quartiers longeant la côte comme Miraflores, Barranco ou San Isidro.

2. Conjoncture de l'eau potable et de l'assainissement à Lima

Etant donné le contexte expliqué précédemment, Lima, une ville qui se construit majoritairement sans planification et par l'auto-construction, l'accès aux services de base n'a pas été prévu en amont. C'est une fois le quartier construit que celui-ci peut demander sa légalisation pour ensuite solliciter son raccordement aux différents réseaux tels que l'eau, l'assainissement ou l'électricité. Il est considéré depuis 1996 que 100% de l'agglomération est couverte en électricité. Nous nous intéresserons ici plus particulièrement à l'eau et à l'assainissement.

En effet, en 2014 à Lima, la couverture en eau potable atteint 93% et en assainissement 84%⁴⁸, à l'intérieur de leurs maisons ou par bornes-fontaines, administré par l'entreprise publique la SEDAPAL. Cependant, parmi ces personnes raccordées, tous n'ont pas accès à l'eau potable en continu. En effet, les quartiers centraux ont accès à l'eau en continu alors que dans certains quartiers périphériques, la population n'y a accès que quelques heures par jour, voire par semaine.

Ensuite, les personnes non raccordées au réseau doivent s'approvisionner en eau par le biais de camions-citernes privés ou grâce à des puits ou rivières. L'approvisionnement par camions-citernes reste le plus commun et aussi le moyen le plus cher de s'approvisionner en eau. En effet, les ménages non raccordés payent entre 15 et 25 soles le mètre cube d'eau (entre 4,10 et 6,90 € le mètre cube), alors que les ménages raccordés au réseau payent en moyenne 3 soles le mètre cube. L'accès au réseau est donc pour ces populations les plus pauvres un enjeu primordial pour améliorer leurs conditions de vie, d'autant plus que l'eau des camions-citernes est souvent de mauvaise qualité. Certaines municipalités organisent des

⁴⁷ CRIQUI L., 2014, op.cit, p.125

⁴⁸ Plan de Inversiones del Sector Saneamiento de Alcance Nacional 2014-2021. MVCS. Lima, cité dans Mariel Mendoza Flores, « En la periferia de la ciudad y la gobernanza. Un estudio de caso sobre la gestión local del agua y saneamiento en el Asentamiento Humano del Cerro Las Ánimas », Thèse de Gestión de Recursos Hídricos, sous la direction de Gerardo Damonte Valencia, Pontificado Universidad Católica del Perú, 2016.

programmes d'information sur les risques de cette eau et expliquent aux familles comment diminuer les risques de maladies en ingérant cette eau⁴⁹.

En ce qui concerne l'assainissement, celui-ci connaît un peu de retard par rapport à l'accès à l'eau. Cependant, depuis les années 90, « *tout projet d'adduction doit maintenant traiter du cycle intégral de l'eau ; le réseau d'assainissement se développe donc à un rythme similaire à celui du réseau d'eau et rattrape petit à petit son retard* »⁵⁰. Selon une enquête de la SEDAPAL en 2007, 86% de la population était raccordée au réseau d'égout (M.Durand, 2010). Mais de même que pour l'eau, des disparités importantes sont à noter entre les différentes zones de la ville. En effet, les zones les plus modernes ont une couverture quasiment totale en eau et assainissement alors que plus l'on s'éloigne vers des quartiers périphériques plus le taux de couverture baisse, avec des différences en fonction du nord, sud et est. « *En effet, la connexion au réseau d'assainissement atteint 99% dans la ville moderne et descend à 76% à Lima nord* »⁵¹.

Cependant, si le taux de raccordement au réseau d'assainissement est relativement haut, le traitement des eaux usées est beaucoup plus problématique. En effet, le traitement était jusqu'à récemment quasiment inexistant et les eaux usées étaient rejetées dans l'Océan Pacifique ou dans les cours d'eau, sans aucun traitement (Durand, 2010). Un plan global de gestion des eaux usées a été mis en place en 2008, mais ce problème peine à être résolu avec des stations d'épuration au maximum de leur capacité. A Lima, la SEDAPAL gère 24 stations d'épuration, dont 12 qui d'ici quelques années ne seront plus en mesure de fonctionner. La SEDAPAL prévoit donc de les remplacer par 4 stations d'épuration de plus grande taille et capacité⁵². En effet, sans ces nouvelles stations d'épuration, la SEDAPAL ne pourrait pas continuer d'augmenter l'approvisionnement en eau, car les stations d'épuration ne seraient pas en capacité de traiter les eaux usées. C'est d'ailleurs l'explication que la SEDAPAL donne au fait que certains quartiers ne reçoivent l'eau que quelques heures par jour⁵³.

⁴⁹ Problème très souvent évoqué lors des réunions publiques et des entretiens avec les municipalités et les leaders communautaires.

⁵⁰ CRIQUI L., 2014, op.cit., p.149

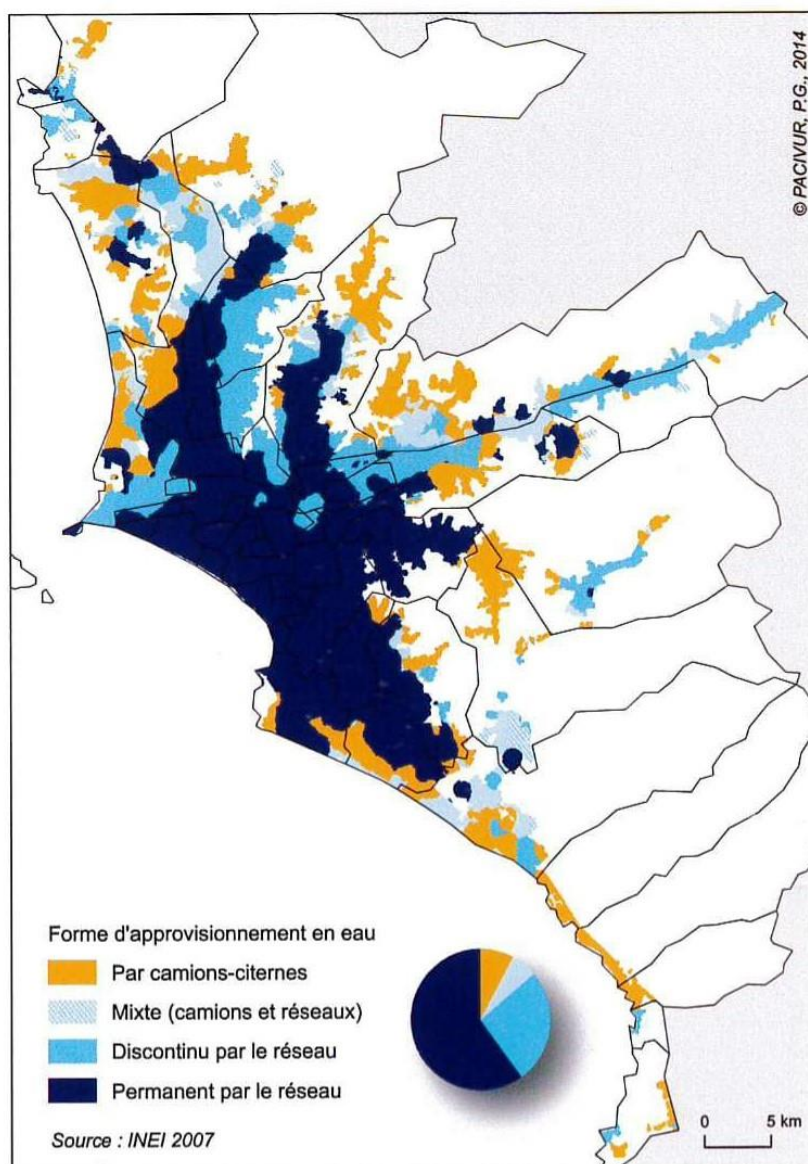
⁵¹ DURAND, M., 2010, « 24. Inégalités écologiques et eaux usées à Lima (Pérou) », in Graciela Schneier-Madanes, *L'eau mondialisée*, La Découverte « Recherches », 2010, p. 442.

⁵² La República, 2017, « Reemplazarán 12 plantas de tratamiento de agua residual porque "ya no sirven" », La República [En ligne]. Mis en ligne le 21/05/2017. Consulté le 24/09/2017. URL :

<http://larepublica.pe/impresasociedad/879573-reemplazaran-12-plantas-de-tratamiento-de-agua-residual-porque-ya-no-sirven>

⁵³ Explication donnée lors de nombreuses réunions publiques.

Figure 2 : Carte des formes d'approvisionnement en eau à Lima



Source : METZGER P., GLUSKY P., ROBERT J., SIERRA A. (2014). *Atlas problématique d'une métropole vulnérable : inégalités urbaines à Lima et Callao*. Bondy : PRODIG, 36p.

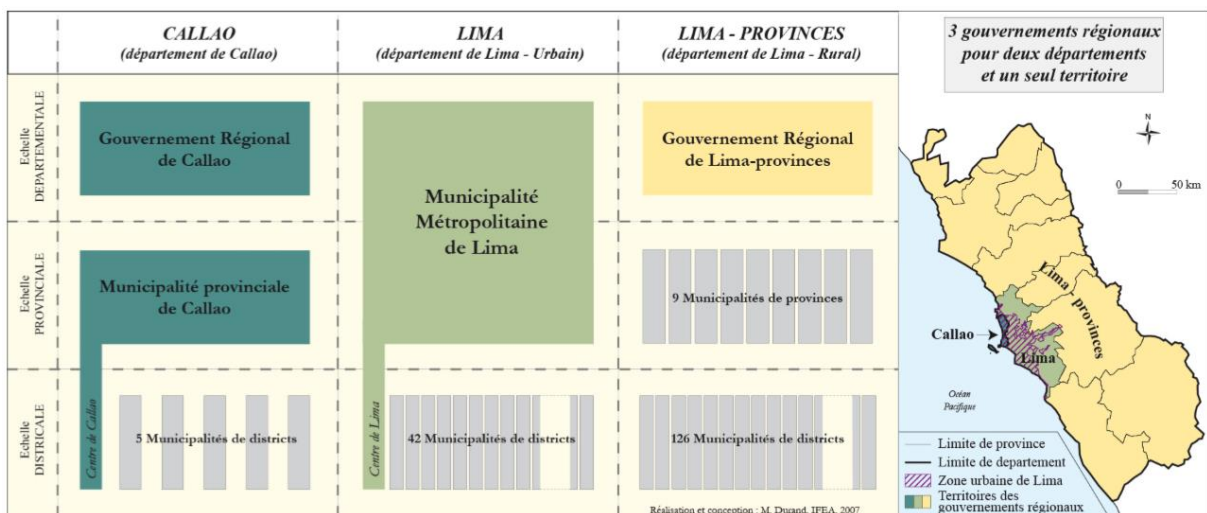
3. Organisation politico-administrative et participation citoyenne à Lima

Face à ces inégalités d'accès à cette ressource de base, augmenter la couverture des réseaux d'eau et d'assainissement devient un enjeu important. Selon M. Bey (2004), depuis les années 90, il y a eu une véritable prise de conscience de l'urgence de combattre la pauvreté, non seulement par la croissance économique mais aussi grâce développement plus équitable qui passerait par une plus grande participation des populations au niveau local. La décentralisation et la participation citoyenne ont alors été vues comme de bons moyens de lutter contre la pauvreté.

M. Bey (2004) précise que ce tournant a fait prendre une nouvelle orientation aux politiques : les politiques de développement sont devenues des politiques de luttes contre la pauvreté qui ciblent une nouvelle catégorie de la population : les pauvres. De plus, dans un contexte où les Etats cherchent à réduire leurs dépenses, ce ciblage d'une partie de la population permet de restreindre les dépenses, sans pour autant remettre en cause le problème de fond : les inégalités qui persistent voire s'aggravent.

Au Pérou, les tentatives de décentralisation n'ont pour l'instant pas abouti au résultat escompté. Le pays s'organise en quatre échelons politico-administratifs que sont l'Etat central, les gouvernements régionaux, les municipalités de province et les municipalités de districts. Dans l'agglomération de Lima, qui est composée de Lima et de Callao, les 4 échelons sont représentés. Comme le montre la figure suivante, issue de la thèse de Doctorat de Mathieu Durand, la structure politico-administrative de l'agglomération de Lima est éclatée, et provoque une fragmentation du territoire.

Figure 3 : Organisation politico-administrative de la région de Lima



Source : DURAND, M., 2010, « Gestion des déchets et inégalités environnementales et écologiques à Lima - Entre vulnérabilité et durabilité ». Thèse en Géographie et Aménagement de l'espace, sous la direction de Gouëset V. et D'ercele R. – Université de Rennes 2, p.89.

➤ *Décentralisation et participation comme outils de la « gouvernance »*

Pour ce qui est de l'autre pan de la lutte contre la pauvreté, c'est-à-dire la participation citoyenne, nous allons revenir sur les différentes formes présentes au Pérou. Au niveau institutionnel, depuis 2001, la participation des citoyens a été mise en avant, en partie du fait de la pression internationale pour appliquer les « bonnes pratiques » de gouvernance.

Plusieurs dispositifs sont mis en place, faisant de Lima et du Pérou des précurseurs en la matière. Cependant, dans la pratique, ces processus sont encore imparfaits.

Sous le gouvernement Fujimori, où les tentatives d'affaiblir les pouvoirs locaux étaient fortes, des Tables rondes de concertation ont été mises en place pour contrer le verrouillage politique (Bey, 2004). Ensuite, sous le gouvernement de transition de Toledo, ces tables rondes se sont institutionnalisées sous le nom de Tables rondes de concertation pour la lutte contre la pauvreté. Par la suite, les tables de concertation se sont multipliées à plusieurs niveaux locaux, provinciaux ou régionaux. Un autre dispositif mis en place est celui des budgets participatifs aux niveaux locaux et régionaux, qui « *consistent à définir les investissements publics à réaliser en prenant en compte les besoins et aspirations de la population* »⁵⁴. Ces budgets participatifs sont une obligation pour les gouvernements concernés. D'autres dispositifs sont mis en place comme les réunions de consultation notamment lors de l'élaboration d'un plan régional de planification urbaine de la métropole liménienne. Cependant, la question se pose toujours des réels objectifs de ces dispositifs, de leurs poids dans la prise de décisions.

D'un autre côté, on pourrait parler d'une participation non-institutionnelle par les populations qui depuis longtemps s'organisent pour réclamer leurs droits notamment au logement et aux services de base. Comme nous l'avons vu plus haut, les créations de « *barriadas* » étaient déjà le fait de fortes organisations communautaires, qui ont parfois menées à des conflits et des luttes sociales importantes. Comme le soulignent les auteurs de *l'Atlas problématique d'une métropole vulnérable : inégalités urbaines à Lima et Callao* (2014), « *Lima, à l'instar du reste du pays, est marquée par une tradition de luttes populaires et de conflits locaux* »⁵⁵. En effet, et plus particulièrement dans les quartiers pauvres et auto-construits, les organisations sociales sont importantes et ont un réel pouvoir de revendications. Ces organisations sont aujourd'hui parfois associées à de grands programmes nationaux comme les « *comedores populares* » (cantines populaires). Au départ, ces cantines étaient l'initiative de femmes ayant migré à Lima, mais qui à force de luttes sociales, de négociations avec les autorités, ont obtenu que l'Etat participe au financement de ce programme. Les initiatives populaires sont parfois l'objet de récupération politique comme

⁵⁴ METZGER P., GLUSKY P., ROBERT J., SIERRA A., 2014, op.cit., p.34

⁵⁵ METZGER P., GLUSKY P., ROBERT J., SIERRA A., 2014, op.cit., p.35

pour le cas du programme « *Vaso de leche* », un programme d'aide alimentaire (Nagels N., 2015).

Plusieurs exemples de conflits montrent la volonté des habitants d'être plus concertés pour les processus d'aménagement, notamment dans le cas d'expulsions de populations. Des conflits se créent et mettent parfois des années à être résolus. Dans cette même volonté de s'investir dans la ville, nous pouvons citer les marches pour l'accès à l'eau ou contre la privatisation de l'entreprise d'eau. Le 28 avril 2017, une grande manifestation a eu lieu contre la privatisation de l'entreprise la SEDAPAL et pour l'exécution des travaux d'extension des réseaux d'eau⁵⁶. Lors des entretiens réalisés, les leaders communautaires nous ont parlé d'autres manifestations ayant eu lieu pour réclamer l'avancée des projets, notamment depuis Villa María del Triunfo, un district de Lima jusqu'au siège de l'entreprise d'eau.

Dans le domaine de l'aménagement, récemment une manifestation a eu lieu pour réclamer le droit à une ville plus humaine. Cette marche organisée par les étudiants d'architecture a regroupé environ 50 groupes de citoyens pour protester plus particulièrement contre la gestion du maire actuel Luis Castañeda et le manque de planification et de considération des risques dans les travaux entrepris. Ils dénoncent notamment la corruption et des projets sur-évalués, isolés et réalisés sans consultation des citoyens.⁵⁷

⁵⁶ La República, 2017, « *Marcha contra la privatización del agua* », La República, [En ligne]. Mis en ligne le 28/04/2017. Consulté le 25/09/2017. URL : <http://larepublica.pe/sociedad/869913-marcha-contra-la-privatizacion-del-agua-fotos/10>

⁵⁷ Ramiro García y Mario Zolezzi, « *Lima. Marcha metropolitana por el derecho a la ciudad* ». Habitat International Coalition [En ligne]. Mis en ligne le 28/07/2017. Consulté le 15/09/2017. URL : <http://hic-gs.org/news.php?pid=7153>

Conclusion de la première partie

Au terme de cette partie, plusieurs constats peuvent être faits. Tout d'abord, la notion de participation est très vaste et peut refléter des implications diverses des citoyens aux prises de décision. Dans le domaine de l'aménagement, mais aussi de la gestion de l'eau, l'implication des citoyens ou des usagers s'est peu à peu imposée comme une bonne manière de faire. Mais faire participer les citoyens implique de se poser bon nombre de questions : qui faire participer, avec quels outils, pour quels objectifs, le degré de prise en compte des résultats, qui organise cette participation... Autant de questions qu'il convient de prendre en compte lorsque l'on étudie la participation citoyenne.

Dans le cas de notre recherche, on peut noter qu'il y a une certaine tradition de luttes populaires et de conflits locaux au Pérou, et notamment à Lima (Metzger et al., 2014). Les populations se sont organisées et mobilisées pour envahir des terrains et être reconnues, et elles se mobilisent aujourd'hui pour revendiquer leurs droits et améliorer leurs conditions de vie. Tout en continuant de porter leurs revendications, les populations sont actuellement de plus en plus invitées à participer institutionnellement notamment dans des projets d'aménagement, ou dans notre cas, à des projets d'extension des réseaux d'eau.

L'enjeu de l'accès à l'eau est comme nous l'avons vu très important dans la ville de Lima, où les quartiers périphériques ne sont pas toujours raccordés au réseau, créant des quartiers marginalisés et vulnérables. Les inégalités sont frappantes dans ce contexte liménien. Les politiques de lutte contre la pauvreté ciblent les populations pauvres des quartiers périphériques de Lima, en passant par des processus de participation et de capacitation de ces populations, sans pour autant remettre en cause les inégalités qui sont à l'origine de ces situations de marginalisation et de fragilité.

Partie 2 : L'évolution de la participation citoyenne dans les projets d'extension des réseaux d'eau à Lima de 1991 à 2012



Photo 3 : Marché de matériaux pour le système
condominial, District de Puente Piedra, 09/2003

Source : Boletín del Comité Sectorial de Agua y
Saneamiento, 15: 1–3.

Cette deuxième partie s'attachera à présenter trois programmes importants d'extension des réseaux d'eau dans les quartiers périphériques de Lima et Callao, depuis 1992. En effet, c'est à cette époque que l'on a commencé à s'intéresser à l'approvisionnement en eau potable pour tous, comme moyen de lutte contre la pauvreté. Trois programmes ont été développés sous des gouvernements différents.

Nous présenterons d'abord ici en introduction la méthodologie utilisée pour cette partie, ainsi que l'entreprise d'eau de Lima et Callao : la SEDAPAL (*Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima*). Ensuite, notre développement se fera en trois parties, expliquant les programmes de manière chronologique.

➤ *Sources mobilisées*

Afin d'étudier l'évolution de la vision de la participation citoyenne dans la gestion de l'eau, nous avons fait le choix d'étudier trois programmes emblématiques d'extension des réseaux d'eau qui ont été développés à Lima sur la période 1991 – 2012. Dans ce but, nous avons analysé des documents techniques, des rapports d'évaluation de ces différents programmes. Nous allons revenir sur ces différentes sources.

Afin d'analyser le programme « Agua para los Pueblos Jóvenes » (APPJ), nous avons utilisé deux sources :

- BONFIGLIO, G. & AL., 2002. « *Servicios de agua en zonas periurbanas de Lima Metropolitana. La experiencia del proyecto Alimentación de Agua para Pueblos Jóvenes (APPJ)*. » Lima: Banco Mundial, Programa de Agua y Saneamiento, 87 p.
- SEDAPAL & WORLD BANK, 2006. « *Agua para las zonas periurbanas de Lima Metropolitana. Lecciones aprendidas y recomendaciones* », Lima: World Bank, Water and sanitation program, 104 p.

Le premier document est présenté comme une systématisation de toutes les données disponibles sur le programme APPJ. Il a été rédigé par Bonfiglio Giovanni, au service du Programme pour l'Eau et l'Assainissement de la Banque Mondiale. Le deuxième document est lui aussi commandité par la Banque Mondiale, mais en coopération avec la SEDAPAL, l'entreprise d'eau et d'assainissement de Lima. Ce deuxième document a été sollicité en 2003 par le programme suivant, nommé « *Programa de Ampliación de la Cobertura* » (PAC) afin de

connaître la durabilité, l'opérativité des systèmes autonomes mis en place sous le programme APPJ et ainsi voir les leçons de ce projet.

Pour étudier le programme PAC, nous avons utilisé deux principales sources :

- CALDERON, J., 2008, Informe final de sistematización del Proyecto Ampliación de Cobertura, 82 p., Alternativa, Lima.
- SALCEDO, J., VASQUEZ, R., & ACOSTA, J., 2003 – Proyecto Ampliación de la Cobertura (PAC) - SEDAPAL: Estrategia para brindar servicios de agua y saneamiento a los más pobres de Lima. Boletín del Comité Sectorial de Agua y Saneamiento, 15: 1–3.

La première source est une systématisation des informations à propos du programme, réalisé par Julio Calderón, à la demande de l'ONG Alternativa, qui travaille à Lima pour un développement humain intégral et durable. Ils ont notamment participé à ce programme PAC, puisqu'ils étaient en charge du travail social dans le développement du programme dans le cône nord de Lima. La deuxième source est un article issu d'une revue trimestrielle du Comité Sectoriel de l'eau et assainissement, composé de nombreuses institutions notamment la Banque Mondiale ou le Ministère péruvien de l'Habitat, de la Construction et de l'Assainissement (MVCS).

Enfin, l'analyse du programme « *Agua para Todos* » (PAPT) s'est faite à travers deux documents :

- GARRIDO-LECCA, H., 2010. « *Inversión en agua y saneamiento como respuesta a la exclusión en el Perú: Gestación, puesta en marcha y lecciones del Programa Agua para Todos (PAPT)* », Santiago de Chile: CEPAL, Colección Documentos de proyectos, 45 p.
- Ministerio de Economía y finanzas de la República del Perú, Evaluación independiente Programa Agua Para Todos, Lima, noviembre 2009, 94p.

Le premier document, commandité par la CEPAL (Commission Economique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, des Nations Unies) a été rédigé par le consultant Hernán Garrido-Lecca, qui a aussi fait partie de l'équipe qui a créé le PAPT pendant la campagne électorale d'Alan García en 2006. Il a ensuite été Ministre de l'Habitat, de la Construction et de l'Assainissement de juillet 2006 à décembre 2007, puis Ministre de la Santé. Il a rédigé ce rapport en 2010. Le deuxième document est une évaluation indépendante, réalisé à la

demande du Ministère de l'Économie et des finances et rédigé par trois panelistes pour faire un bilan du programme et donner des recommandations pour la suite du programme.

La thèse de Laure Criqui⁵⁸, nous a aussi servi pour l'ensemble des programmes. Afin de pouvoir comparer les trois programmes, nous avons élaboré un plan d'analyse en plusieurs points : le déroulement du projet, le système technique utilisé, les acteurs principaux et enfin, les modalités de participation de la population au projet. Ces différents items nous ont permis de réaliser des fiches synthétiques pour chaque programme et un tableau de synthèse.

➤ *Présentation de la SEDAPAL*

Sous le gouvernement de Fujimori (1990-2000), les services d'eau ont été décentralisés vers les municipalités provinciales, puis aux municipalités de district, depuis la nouvelle loi d'assainissement de 2000⁵⁹, en les incitant à confier ces compétences à des entreprises prestataires de service. Cette tentative de voir la gestion des services d'eau confiée à des entreprises privées n'a pas vraiment fonctionné puisque le Pérou compte « 54 EPS publiques, municipales, pour deux EPS mixte (public – privé) »⁶⁰. Le statut de Lima est particulier, puisque l'entreprise publique de service d'eau n'a pas été décentralisée au niveau municipal. En effet, elle reste sous la tutelle de l'État.

Cependant, en 2008, sous le gouvernement d'Alan García, la SEDAPAL, comme toutes les entreprises publiques nationales, a été transformé en Société Anonyme, faisant de ces entreprises « des entreprises de droit privé à capitaux publics. L'État a alors l'obligation de mettre 20% du capital de l'entreprise en bourse »⁶¹, les 80% restant publics. Le directeur de la SEDAPAL est donc nommé par l'État.

La SEDAPAL gère aujourd'hui l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées de 43 des 49 districts de l'agglomération de Lima (Durand M., 2010). Les six autres districts (Chaclacayo et Lurigancho-Chosica à l'est de Lima ; San Bartolo, Punta Hermosa, Punta Negra et Santa María del Mar au sud) sont responsables de la gestion. Les districts à l'est de

⁵⁸ CRIQUI, L., 2014, « Attention! Travaux en cours: L'extension des réseaux de services essentiels dans les quartiers irréguliers de Delhi et Lima. ». Thèse d'architecture et aménagement de l'espace, sous la direction de Sylvie Jaglin. Université Paris-Est Marne-la-Vallée, 523p.

⁵⁹ Ley de Fomento y desarrollo del sector saneamiento, Decreto Legislativo 908 de 2000

⁶⁰ CASTILLO, 2005, cité dans DURAND, M., 2010, « Gestion des déchets et inégalités environnementales et écologiques à Lima - Entre vulnérabilité et durabilité ». Thèse en Géographie et Aménagement de l'espace, sous la direction de Gouëset V. et D'Ercole R. – Université de Rennes 2, p.181

⁶¹ DURAND, M. 2010, op.cit., p.182

Lima ont transféré la gestion de l'eau seulement sur une partie de leur territoire, c'est pourquoi par exemple dans le secteur de Carapongo dans le district de Lurigancho-Chosica, la SEDAPAL intervient pour l'accès à l'eau.

I. Le programme « Agua para los Pueblos Jóvenes » (1991 - 2001)

1. Le déroulement du projet et les résultats

a. Le contexte de mise en place : lutter contre les risques sanitaires

En 1991 à Lima, une épidémie de choléra a été déclarée. Au début des années 90, 86% seulement de la population avait accès à l'eau potable, laissant 1 million de personnes sans eau potable. De ce fait, l'épidémie a principalement touché les quartiers d'origine informelle qui avaient un mauvais accès à l'eau et où l'environnement était mauvais : problèmes de ramassage des déchets, d'assainissement, approvisionnement en eau auprès de camions citernes sans contrôle sanitaire, etc.

Face à cette situation d'urgence, le *Programa de Agua y Saneamiento* (PAS) avec la coopération d'instances internationales ont décidé de mettre en place ce projet *Agua para los Pueblos Jóvenes* (APPJ) afin d'éviter la recrudescence de l'épidémie. Ce projet avait donc pour objectif d'améliorer l'accès à l'eau pour certaines zones périphériques de Lima, particulièrement vulnérables au niveau sanitaire.

b. Les systèmes autonomes et progressifs

Afin d'agir dans l'urgence, un système d'approvisionnement alternatif a été pensé. Cela passait par la construction de systèmes autonomes d'eau potable en zones périurbaines non desservies par le réseau d'eau potable de la SEDAPAL ainsi que la création de « noyaux d'hygiène » dans les écoles.

Ces systèmes autonomes consistaient en un réservoir d'eau de 50m³ avec un réseau de distribution alimentant des fontaines. Ensuite, des tuyaux permettaient aux familles de s'approvisionner en eau à partir des fontaines. Les réservoirs étaient alimentés par des camions citernes de la SEDAPAL. Bien qu'à visée provisoire, le système autonome et son réseau de distribution devaient permettre par la suite d'être raccordé facilement au réseau primaire. Il s'agissait donc de systèmes progressifs.



Photo 4 : Camion-citerne alimentant le réservoir d'un système progressif

Source : Boletín del Comité Sectorial de Agua y Saneamiento n°21, 2006



Photo 5 : Fontaine publique et tuyaux permettant de relier aux habitations

Source : Boletín del Comité Sectorial de Agua y Saneamiento n°21, 2006

c. Les différentes phases du projet et ses résultats

Pendant la première phase, de 1993 à 1995 des réservoirs métalliques préfabriqués ont été construits. Le réseau de tuyaux permettait d'alimenter 6 fontaines, desservant 40% des lots de chaque établissement humain. Au total, 56 systèmes autonomes ont été créés, ce qui représente 12% de l'objectif total. En outre, 10 « noyaux d'hygiène » ont été construits dans les écoles.

Pendant la deuxième phase, de 1995 à 1998, le programme a subi plusieurs contretemps : la France s'est retirée du projet, provoquant une instabilité dans la coopération entre le Pérou et l'Union Européenne. De plus, entre temps, d'autres programmes avec des systèmes conventionnels ont été mis en place à Lima pour améliorer l'accès à l'eau. Cela a créé de nouvelles attentes chez les populations, notamment chez les familles qui n'étaient pas raccordées aux fontaines. Afin de résoudre ces problèmes, une transition dans le programme a été mise en place : passage à un réservoir en béton armé pour une meilleure durabilité, passage à 100% de lots desservis par le réseau (contre 40% durant la première phase), baisse des coûts assumés par les populations. Au niveau de la gestion du projet, un changement important a été fait : le rôle des ONG a été amplifié puisqu'on leur a confié trois tâches auparavant partagés entre trois acteurs : la direction technique, la mise en place du réseau des fontaines et les actions de promotion et de formation des populations. On a aussi remplacé les systèmes de « noyaux d'hygiène » par la construction de latrines dans les quartiers. Cette phase a été mieux acceptée mais aussi plus coûteuse, ce qui a provoqué une diminution de l'objectif, passant de 470 « micro-projets » à 250. A la fin de cette phase, 60 micro-projets ont été réalisés soit 27% de l'objectif.

La troisième et dernière phase du projet APPJ, d'octobre 1998 à mars 2001 s'est caractérisée par la création de grands systèmes qui correspondaient à 2 micro-projets ou plus afin de réaliser des économies d'échelle. Au total, à la fin de ces trois phases, l'objectif a été atteint puisque 214 systèmes autonomes ont été construits (261 micro-projets).

2. La participation citoyenne : réduire les coûts des travaux et assurer la durabilité des réseaux
 - a. La place de la population

Une des conditions préalables à la mise en place du projet était la signature d'une convention de participation, signée entre la population bénéficiaire représentée par la *Junta Directiva del Asentamiento Humano*, le projet APPJ, la SEDAPAL et la municipalité. Cette convention stipulait notamment que la population bénéficiaire devait proposer une main-d'œuvre non qualifiée pour la réalisation de certains travaux comme le creusement des fossés. Les membres de la *Junta Directiva* s'engageaient aussi à participer à un processus de formation qu'ils devaient transmettre par la suite à la population. Enfin, la population bénéficiaire s'engageait à constituer une unité de gestion (technique et financière) du système.

De fait, durant les travaux, les habitants s'étaient constitués en *Comité de Obras* (Comité de travaux) afin de gérer les travaux de construction et la participation des différents habitants aux travaux de construction.

Une fois les travaux finis, des COVAAP (*Comité Vecinal de Administración del Agua Potable*) ou OMGAP (*Organismo de Mantenimiento y Gestión del Agua Potable*) ont été créés par les habitants. Les COVAAP étaient des organismes habitants chargés de s'occuper de la gestion du système d'eau et de sa rentabilité économique. En effet, ces organismes devaient gérer le financement jusqu'à ce que la SEDAPAL réalise les raccordements individuels définitifs. La SEDAPAL n'intervenait pas de manière directe avec ces nouveaux clients : les COVAAP représentaient un nouvel échelon de gouvernance mais le cadre juridico-administratif n'étant pas adapté, les COVAAP n'ont pas vraiment été reconnus et intégrés au sein de la SEDAPAL. D'ailleurs, seuls les camions-citernes qui livraient les mini-réseaux étaient considérés comme clients de la SEDAPAL (Criqui, 2014).

En outre, des promoteurs environnementaux et responsables de distribution ont été formés afin de contribuer eux aussi à la gestion des systèmes. Plusieurs fonctions ont donc été confiées aux COVAAP ainsi qu'à ces promoteurs environnementaux et responsables de distribution, allant de tâches administratives (administrer le système, gérer la trésorerie et la fiscalité) à des fonctions opérationnelles d'opérateur de fontaine ou de délégué de fontaines : ils étaient chargés d'administrer, mesurer l'eau vendue, ou encore de nettoyer.

Le processus de création de ces organismes a été encadré par les ONG présentes pour chaque projet. Elles ont permis la formation des populations par la transmission de

connaissances et de savoir-faire, afin de rendre les habitants usagers capables de gérer seuls le système. Cette étape a été jugée indispensable pour assurer la durabilité du système et avait donc une place forte dans le projet APPJ. En effet, selon les entretiens menés par L. Criqui (2014), les ingénieurs, les travailleurs sociaux et les habitants eux-mêmes étaient d'accords sur le fait que l'organisation sociale de gestion des mini-projets était l'enjeu fondamental pour le bon fonctionnement du réseau.

b. Le rôle des ONG pour le travail social

Pendant ce projet, des ONG comme par exemple l'ONG Alternativa⁶² ont été engagées pour accomplir certaines tâches du projet.

Pendant la première phase du projet, les ONG avaient pour rôle la promotion sociale du système auprès des populations puis leur formation pour la gestion des systèmes d'eau. Leurs principaux objectifs étaient donc d'organiser la participation communale des habitants, de développer l'éducation sanitaire et environnementale pour la conduite du projet et la gestion des systèmes d'eau et enfin l'accompagnement des populations pour assurer l'efficacité des systèmes. Ces formations concernaient à la fois les usagers pour ce qui est de la formation sanitaire et environnementale, mais aussi les futurs membres du COVAAP. La formation de ces derniers concernait à la fois l'organisation des travaux et le maintien physique des systèmes, l'ingénierie pour la prestation des services, l'organisation et la gestion entrepreneuriale, la comptabilité et l'administration, et enfin la commercialisation.

Lors de la deuxième phase du projet, d'autres tâches ont été confiées aux ONG : la direction technique et la coordination des travaux.

Pendant trois mois après la mise en service du réseau d'eau, les ONG continuaient à être présentes pour aider à l'organisation du service, pouvoir intervenir en cas de problèmes techniques, trouver des solutions aux problèmes qui pouvaient survenir, etc. Mais cette période a souvent été insuffisante, voire parfois inexistante quand les travaux tardaient à se terminer.

⁶² Alternativa, [En ligne]. Consulté le 06/10/2017. URL : <http://www.alter.pe/>

En outre, la SEDAPAL avait intégré à ses équipes mobilisées pour le projet APPJ une équipe sociale composée de sociologues, de travailleurs sociaux... Cette équipe a aussi eu un rôle important.

II. Le programme « Ampliación de la Cobertura » (2003 – 2008)

1. Le déroulement du projet

a. L'objectif : augmenter la couverture des quartiers périphériques de Lima

Mis en place en 2003 par la SEDAPAL, avec l'appui de la Banque Mondiale, le *Programa de Ampliación de la Cobertura*, (PAC ; Programme d'amplification de la couverture) avait pour objectif d'augmenter la couverture en eau et en assainissement dans les quartiers périurbains de Lima. Il était prévu de doter 25000 lots d'accès à l'eau et à l'assainissement pour 2005.

Enfin, ce programme se fixait pour objectif d'influencer les changements d'habitudes en termes d'hygiène et du bon usage de l'eau notamment par la prise en compte de la valeur de l'eau et son paiement.

➤ *Les étapes du projet*

Pendant 2 ans, des études ont été menées dans les quartiers auto-construits déjà dotés de systèmes d'eau afin d'évaluer la consommation moyenne par habitation. Les résultats montraient qu'en moyenne, les foyers consommaient 12 mètres cube d'eau par mois, alors qu'initialement, la SEDAPAL se basait sur un système de 200m³ par mois par habitation. En conséquence, l'équipe du projet PAC a pris la décision de réduire les propositions techniques préalables et d'opter pour le système condominial. Ce choix a mené à l'élaboration d'un nouveau règlement de normes techniques pour les systèmes condominaux, approuvé par la SEDAPAL.

En amont de chaque projet pilote et du projet de grande ampleur, des actions d'intervention sociale ont été menées : des consultations de la population ont été organisées afin de leur expliquer le projet. Les quartiers ont été sélectionnés en fonction de la faisabilité, des caractéristiques topographiques, des titres de propriété, et de la reconnaissance et disponibilité de la *Junta Directiva*. Les habitants devaient aussi être disposés à participer à des réunions de consultation. Ces réunions avaient pour but d'expliquer le système condominial, des impacts sur leur vie quotidienne, de l'importance de la durabilité etc. Les populations ont d'abord accueilli avec méfiance le projet de système condominial, mais le faible coût par

rapport au système conventionnel a contribué à une certaine acceptation de la part de la population. Finalement, tous les projets ont obtenu en assemblée générale 80% d'acceptation par la population.

Un premier projet pilote a été mené dans trois petits établissements humains et a permis la validation du règlement, qui a par la suite été perfectionné lors du deuxième projet pilote dans des quartiers plus grands.

Le projet de grande ampleur a commencé en 2005 dans les parties nord, est et sud de la ville. Un concours public a abouti à une organisation différente dans chaque partie. Dans la partie nord, l'équipe technique est constituée d'une entreprise privée, et l'équipe sociale est représentée par l'ONG Alternativa. Dans la partie est, deux entreprises d'ingénierie se sont occupées des aspects techniques et ont confié les aspects sociaux à des professionnels indépendants. Enfin dans la partie sud, deux entreprises privées et l'ONG Care se sont réparties les tâches.

b. Le choix d'un système non conventionnel

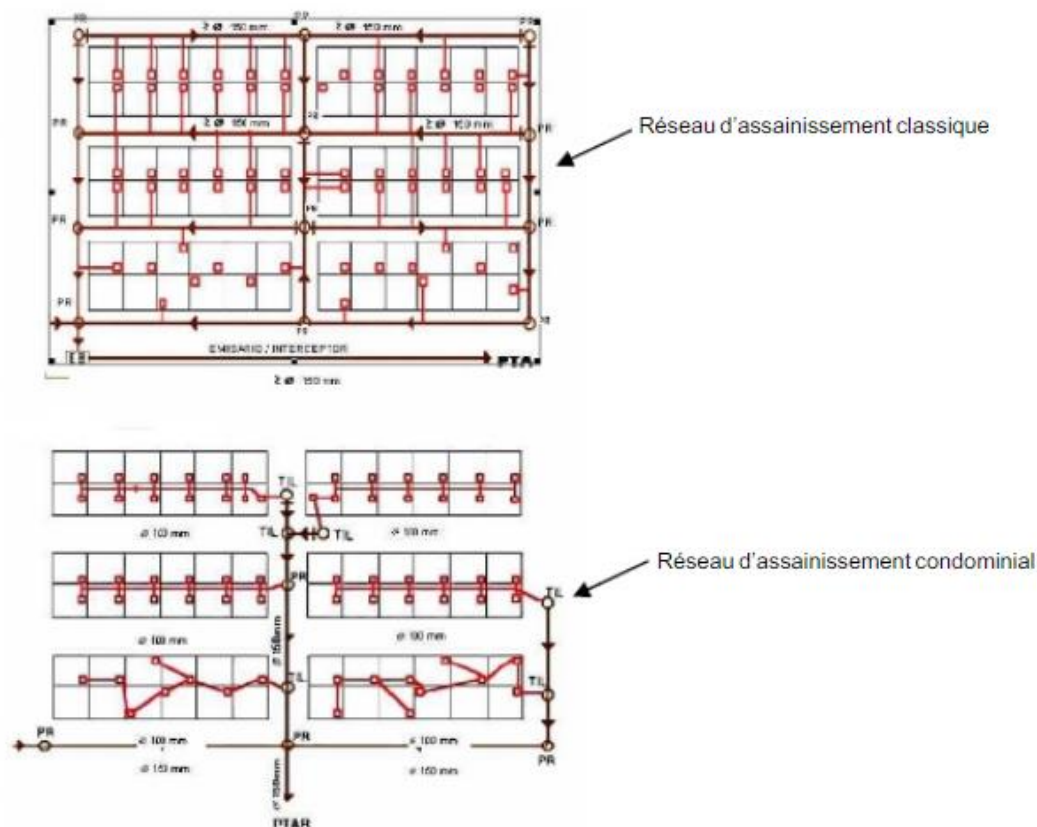
Pour ce projet, il a donc été décidé d'utiliser un système alternatif plutôt que le système conventionnel : le condominial. Ce système consiste à réduire le diamètre des tuyaux, la longueur du réseau secondaire ainsi que la profondeur à laquelle sont enterrés les tuyaux. Le réseau de tuyaux est installé sous les trottoirs ou les habitations, et chaque habitation est connectée au réseau non pas séparément mais à partir d'un seul point du même « *condominio* ». D'après plusieurs études menées au Brésil, en Colombie et au Pérou, le système condominial permet d'économiser environ 40% des coûts par rapport au système conventionnel⁶³.

A l'intérieur de chaque habitation, les usagers devaient installer une « trappe à graisse », condition obligatoire pour avoir accès au service. Cette « trappe à graisse » consistait en une sorte de bac installé avant l'évacuation des eaux usées, censé filtrer les graisses. Les habitants devaient la vider régulièrement. Ce système était censé éviter que les canalisations d'évacuation des eaux usées ne soient bouchées par les graisses.

⁶³ L. CRIQUI, 2014, op. cit.

Cette trappe à graisse a été plutôt mal vécue par les populations, qui y ont vu une discrimination, mais les initiateurs du projet y voyaient le moyen d'assurer un meilleur fonctionnement et la durabilité du système (Calderón, 2008).

Figure 4 : Différence de canalisation entre système conventionnel et système condominial



Source : République d'Haïti DINEPA, « *Guide technique : le système d'assainissement condominial* », [En ligne] Mis en ligne le 02/06/2012. Consulté le 06/10/2017. URL : <https://fr.scribd.com/document/327760911/2-4-1-GUI1-Le-Systeme-Assainissement-Condominial>

2. L'important dispositif de formation de la population

- a. Processus de formation et création des Comités d'Eau et d'Assainissement (CAS)

Ce programme a donc été mis en place par les différentes équipes sociales dans chaque projet. La formation a consisté principalement en l'organisation de réunions et d'ateliers communaux. La présence de 80% de représentants de familles propriétaires de lots était obligatoire. Les ateliers / réunions avaient pour objectif « [d']encourager des processus de connaissance, en conjuguant des attitudes, des valorisations, des habitudes, des savoirs et des

pratiques de la population pour obtenir des changements par rapport à leur santé, aux services et à l'environnement.»⁶⁴.

Selon le rapport de J. Calderón (2008), les thèmes des ateliers portaient principalement sur la technique du système condominial, les conditions sanitaires et environnementales, les pratiques de santé et d'hygiène, le bon usage des services d'eau et d'assainissement. Il s'agissait donc de faire accepter le système condominial et d'aider les populations à faire un bon usage du futur service.

Ensuite des activités comme les ferias pour que les familles puissent acquérir les modules nécessaires à l'arrivée de l'eau dans leur domicile ont été organisées, afin de créer des conditions optimales à l'arrivée de l'eau et permettre des bonnes conditions d'hygiène dans les foyers. De plus, des activités de sensibilisation au projet ont été organisées comme du théâtre de rue, etc⁶⁵.

A la suite du programme de formation et dans l'optique de pérenniser les réseaux avec une bonne gestion, un CAS est formé pour chaque *condominio*. Choisis lors de réunions par *condominio*, les promoteurs environnementaux ont pour charge de vérifier le bon fonctionnement du système, de la phase des travaux jusqu'à la phase de gestion, aussi bien dans les rues que dans chaque famille, pour vérifier notamment l'installation des modules et de la trappe à graisse. Ils ont largement contribué à la diffusion des connaissances, des bonnes habitudes pour la gestion de l'eau.

Mais ils ont aussi connu certains conflits notamment avec les *Juntas Directivas Vecinales*, créant des conflits de pouvoir entre les différents niveaux de représentation de la population (*condominio* ou pâtés de maisons). La population aussi a parfois été réticente à faire entrer des voisins proches dans leur intimité pour juger leurs pratiques.

⁶⁴ CALDERON, J., 2008, Informe final de sistematización del Proyecto Ampliación de Cobertura, 82 p., Alternativa, Lima, p.26.

⁶⁵ SALCEDO, J., VASQUEZ, R., & ACOSTA, J., 2003, *Proyecto Ampliación de la Cobertura (PAC) - Sedapal: Estrategia para brindar servicios de agua y saneamiento a los más pobres de Lima*. Boletín del Comité Sectorial de Agua y Saneamiento, 15: 1-3.

b. Résultats mitigés : mauvais timing et différences de gestion

➤ *Les principaux problèmes dans la gestion du modèle technico-social*

Dans la partie nord, la partie sociale et la partie technique ont été relativement indépendantes ce qui a permis un travail social important, alors que dans la partie est, le côté social a été considéré comme un appui à la partie technique et a donc eu une part faible. En effet, les tensions entre les équipes techniques et les équipes sociales étaient fréquentes, dans une tradition où le travail social n'avait pas beaucoup de considération.

De plus, les visions entre l'équipe du PAC et la SEDAPAL divergeaient. L'équipe du PAC voulait développer la participation communautaire, l'intervention des populations dans le projet tandis que la SEDAPAL voyait l'aspect social seulement comme un appui pour l'installation technique (Calderón, 2008). Les ingénieurs ont donc eu tendance à sous-valoriser le travail social (Criqui, 2014), et parfois dès que possible à le stopper pour éviter des surcoûts. La SEDAPAL considérait le travail social nécessaire seulement en cas de problèmes avec la population.

➤ *Le mauvais timing du programme de formation*

Selon J. Calderón (2008), le programme de formation a été voulu progressif au fil de la mise en place du système, mais du fait de nombreux retards dans les travaux, le programme de capacitation s'est trouvé être beaucoup plus théorique que pratique. Les ateliers se sont déroulés parfois plusieurs mois avant que le système ne fonctionne, faisant perdre une partie de l'efficacité du programme. De plus, ce programme a été jugé parfois trop long par les populations, qui ont trouvé certains points trop simplistes.

III. Le programme « Agua para Todos » (2006 – 2012)

1. Le déroulement du projet

Selon H. Garrido-Lecca (2010), le PAPT (Programa Agua Para Todos) correspond à une promesse de campagne d'Alan García. En effet, en 2004, le président A. Toledo annonçait la privatisation de la SEDAPAL. Face à cette annonce, le syndicat de travailleurs de la SEDAPAL a organisé des ateliers, des réunions afin de contrer cette décision et d'expliquer les

conséquences d'une telle mesure à la population. Ils ont établi un document résumant leur position, qui se résumait à « *no a la privatización, sí a la inversión privada* »⁶⁶. Ils étaient donc contre la privatisation mais ouverts à des investissements privés, dans le but d'universaliser l'accès à l'eau. Ce mouvement a, petit à petit, pris de l'ampleur notamment dans les quartiers populaires, jusqu'à une marche de grande envergure. Après cette marche la CONAPUP (*Coordinadora Nacional de Pueblos Unidos del Perú*) a été créée. De nombreux leaders communautaires y ont adhéré.

En juin 2005, le PAP (*Partido Aprista Peruano*) sous la direction de Alan García, futur candidat à la présidentielle de 2006, a organisé des discussions dans tout le pays avec des organisations populaires des quartiers périphériques afin d'évoquer la lutte contre l'extrême pauvreté. Ces discussions ont permis au candidat de signer des compromis avec plusieurs leaders communautaires, pour leur promettre qu'en cas d'élections, leurs quartiers accèderaient à l'eau et à l'assainissement pendant son mandat. Il a finalement été soutenu par le syndicat des travailleurs de la SEDAPAL ainsi que par la CONAPUP. Son slogan de campagne s'axait d'ailleurs sur cette lutte contre la pauvreté par l'accès à l'eau : « *Sin agua no hay democracia* » (« *Sans eau, il n'y pas de démocratie* »).

Finalement, en 2006 le PAPT a été créé et se basait principalement sur un choc d'investissement de la part du gouvernement dans un grand nombre de projets d'eau et d'assainissement à différentes échelles de gouvernance (nationale, régionale ou municipale) (Garrido-Lecca, 2010). De nombreux projets ont donc été appuyés par le PAPT tel que le PRONASAR (*Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural*) ou le FONAVI (*Fondo Nacional de Vivienda*). La création d'un outil de financement a permis d'investir dans tous ces projets afin qu'ils soient mis à exécution. Pour ce qui est des infrastructures, certains projets ont été ouverts à des investissements privés notamment à travers des partenariats public-privé.

⁶⁶ GARRIDO-LECCA, H., 2010 – *Inversión en agua y saneamiento como respuesta a la exclusión en el Perú: Gestación, puesta en marcha y lecciones del Programa Agua para Todos (PAPT)*, 45 p. ; Santiago de Chile: CEPAL, Colección Documentos de proyectos.

a. L'assouplissement du cadre légal

Ce programme reposait donc sur le financement de plusieurs projets : les organisations et les exécutions des projets sont donc diverses.

Cette mise en place a été aidée par un assouplissement du cadre légal. En effet, en 2006, avant l'élection d'A. García, le gouvernement avait voté une loi permettant aux habitants des quartiers marginaux de demander à la municipalité des attestations de possession (*constancia de posesión*). Ces titres, qui sont encore utilisés aujourd'hui, servent uniquement pour accéder aux services élémentaires. En passant par les municipalités, la procédure serait fortement accélérée pour permettre une avancée plus rapide dans les projets d'extension des réseaux d'eau notamment.

En août 2006, le gouvernement d'A. García a aussi créé une nouvelle loi (loi 28870) dans le but d'accélérer la mise en place des projets (Criqui, 2014). Cette loi allait permettre au SNIP (*Sistema Nacional de Inversión Pública*) d'approuver des projets d'investissements dans les domaines de l'eau et de l'assainissement plus rapidement qu'auparavant : passage de 25 à 10 mois environ. Cela permettait d'attribuer les fonds nécessaires plus vite. « *Cette loi simplifie et accélère la procédure du SNIP pour l'approbation des projets. De trois étapes (profil, pré-faisabilité, faisabilité) qui duraient jusqu'à plus de deux ans, le processus est réduit à une seule (profil 'renforcé') pour l'approbation d'un projet d'eau ou d'assainissement.* »⁶⁷

b. Le choix de grands projets conventionnels : Passage d'un objectif d'augmentation de la couverture en eau à un objectif de couverture universelle

Dans le PAPT, on est revenu à une vision conventionnelle : il n'était plus question de tester des innovations en matière de techniques comme l'ont été les systèmes progressifs et les systèmes condominaux. Cette fois, il ne s'agissait plus seulement d'augmenter la couverture en eau et assainissement dans les quartiers périphériques mais d'offrir le même service à tous dans un souci d'universalité. Le système conventionnel a donc été préféré aux autres.

Les zones bénéficiaires ont été choisies pour faire des économies d'échelle : on a donc préféré les projets de grande ampleur, dans une logique top-down. Contrairement au programme précédent où la *Junta Directiva* devait être prête à participer et mobilisée, pour

⁶⁷ L. CRIQUI, 2014, op.cit.

ce programme on a préféré faire bénéficier les quartiers sans mobilisation collective. D'ailleurs, les quartiers qui avaient déjà, seuls ou avec l'aide d'une ONG, mis en place un réseau ont été considérés comme inéligibles au PAPT, incluant ceux ayant bénéficié du programme APPJ, même si ces réseaux étaient considérés comme provisoires (Criqui, 2014).

De plus, cette fois ce ne sont pas les équipes du programme PAPT qui ont choisi les zones bénéficiaires ; en effet le PAPT était le regroupement de nombreux projets dont les équipes demandaient à intégrer le PAPT pour ainsi recevoir des investissements. Mais dans les quartiers où les besoins élémentaires étaient le moins satisfaits, les leaders communautaires manquaient souvent des connaissances nécessaires pour monter un projet et le promouvoir pour qu'il intègre le PAPT (Garrido-Lecca, 2010).

2. La population comme simples clients : l'oubli de la participation citoyenne

La participation des habitants était dans ce programme beaucoup plus limitée : on leur demandait simplement de dégager les espaces publics pour les travaux et de placer des bornes pour distinguer les espaces publics des espaces privés (Criqui, 2014). Pour la réalisation, certaines entreprises pouvaient embaucher des habitants mais ce n'était pas obligatoire.

Cette fois, le travail de promotion du projet, d'information des habitants était organisé seulement par l'équipe sociale de la SEDAPAL (Criqui, 2014), créée en 2008. Composée d'une quinzaine de personnes, cette équipe devait gérer tous les projets à la fois. Le contact avec les habitants / usagers était donc moindre : l'équipe sociale servait davantage d'intermédiaire entre les usagers et la SEDAPAL. Le programme de formation présent dans les programmes précédents a d'ailleurs été supprimé et les ONG auparavant intégrées de manière systématique étaient ici absentes. En effet, dans un souci d'efficacité économique, la SEDAPAL a préféré sous-traiter seulement des entreprises privées.

Conclusion de la deuxième partie

Pour conclure cette deuxième partie, nous avons réalisé un tableau synthétique des trois programmes afin de pouvoir les mettre en regard les uns par rapport aux autres plus facilement.

Tableau 1 : Tableau synthétique des trois programmes d'extension des réseaux d'eau de 1991 à 2012

	Programme APPJ (1991 – 2001)	Programme PAC (2003 – 2008)	Programme APT (2006 – 2012)
Objectifs principaux	Construction de 470 systèmes autonomes d'eau potable et de 50 noyaux d'hygiène dans les écoles	Augmentation de la couverture en eau et assainissement dans les quartiers périphériques de Lima	Couverture universelle avec un usage adéquat et durable de la ressource
Technique utilisée	Systèmes autonomes et progressifs faits pour être intégrés par la suite au réseau conventionnel. Ils sont alimentés en eau par des camions citernes ou par le réseau de la SEDAPAL	Systèmes condominaux avec des canalisations de moindre diamètre par rapport au conventionnel, avec un réseau moins long et des tuyaux enterrés moins profond. Recherche d'une facilitation des travaux et d'une réduction des coûts	Systèmes conventionnels
Choix des zones bénéficiaires	Zones vulnérables au niveau sanitaire, avec un environnement propice au choléra. Les zones formalisées sont prioritaires	Zones des trois "cônes" de la ville selon les nécessités. Critère de proximité au réseau de la SEDAPAL, de degré d'organisation du quartier, de formalisation de la propriété et de situation topographique	Projets de grande envergure pour faire des économies d'échelle. Conditionnés par une demande préalable du quartier et une approbation du SNIP.

<p>Acteurs principaux</p>	<ul style="list-style-type: none"> • SEDAPAL et <i>Unidad de Gestión del Proyecto</i> • ONG • Entreprises privées • Population bénéficiaire • Municipalités de district 	<ul style="list-style-type: none"> • SEDAPAL • Entreprises privées • ONG • Population bénéficiaire 	<ul style="list-style-type: none"> • SEDAPAL • Entreprises privées • Population bénéficiaire
<p>Modalités de participation citoyenne</p>	<p>Création des <i>Comités de Obras</i> pour coordonner la participation des habitants aux travaux de construction des systèmes</p> <p>Formation de promoteurs environnementaux pour promouvoir un bon usage de l'eau et le respect de l'environnement</p> <p>Création et formation des organisations d'administration des systèmes autonomes d'eau potable (COVAAP, OMGAP...)</p>	<p>Avant le projet : réunions de consultation pour expliquer le système condominial</p> <p>Pendant le projet : programme de formation (réunions, ateliers) avec présence obligatoire d'au moins 80% des représentants de la population bénéficiaire. Formation sur le système, son bon usage et les bonnes habitudes d'hygiène et de santé</p> <p>Création et formation des CAS, choisis parmi la population pour vérifier le bon fonctionnement du système au niveau</p>	<p>Dans ce programme, la principale fonction donnée aux habitants était de nettoyer les espaces publics et délimiter les espaces publics des espaces privés</p>

		du condominio et dans chaque maison Activités de sensibilisation et vente d'accessoires de robinetterie	
--	--	---	--

Source : réalisation personnelle

En fonction du contexte politique, les logiques des projets ont évolué. On voit surtout la différence entre les deux premiers programmes et le troisième, qui revient à une logique d'universalisation et par là, rappelle le « tabou du sous-réseau ». En effet, les systèmes progressifs et les systèmes condominiaux ont parfois provoqués des réactions notamment de la part des populations pauvres qui avaient l'impression d'avoir accès à un réseau de moins bonne qualité que les populations des autres quartiers.

L'autre grande différence réside dans la place de la participation citoyenne au sein des projets. Les trois projets présentent des visions différentes. Cependant, dans les trois programmes, il s'agit principalement d'une planification top-down, où les projets ont été décidés par le haut et où par la suite, les populations ont été plus ou moins associées, sans remettre en cause les décisions prises auparavant.

En effet, dans le premier projet, les habitants sont associés au projet à la fois pour les travaux et par la suite pour la gestion du réseau. Peut se poser la question de savoir si l'utilisation de la population comme main-d'œuvre gratuite était une manière de réduire les coûts des travaux ou de réellement les impliquer au projet. Les ONG étaient très présentes dans ce projet, puisqu'elles étaient intégralement en charge du travail social et plus généralement des relations avec la population.

Dans le deuxième projet, la participation citoyenne était vu sous l'angle de la capacitation des populations, afin qu'elles puissent connaître le système condominial et qu'elles réussissent à le gérer par la suite.

Enfin, dans le troisième projet, dans un souci de gain de temps et du fait de l'ampleur des projets, la participation citoyenne a été presque oubliée. C'est pourtant la période où l'équipe de gestion sociale est née au sein de la SEDAPAL, pourtant celle-ci n'a pas eu les

moyens de réaliser un véritable travail social sur le terrain. On peut dire aujourd'hui que plusieurs des grands projets prévus par ce programme n'ont pas abouti, puisque plusieurs projets intégrés au nouveau programme de la SEDAPAL « *Diálogo por el agua* » sont des projets hérités du programme APT comme le projet Nueva Rinconada dans les districts de Villa María del Triunfo, San Juan de Miraflores et Villa el Salvador.

Il convient aussi de mentionner le programme développé à Lima durant la présidence de Ollanta Humala de 2011 à 2016. Ce programme nommé « *Programa 148 : Agua para Lima y Callao* » prévoyait l'exécution de 148 projets pour atteindre 100% de couverture en eau potable et assainissement⁶⁸. Ce programme n'a pas non plus réussi à atteindre ces objectifs puisque la couverture n'avait pas atteint les 100% en 2016.

⁶⁸ El Peruano, « *Plan de inversiones de Sedapal sumará S./9,273 millones* », El Peruano. [En ligne]. Mis en ligne le 09/11/2013. Consulté le 10/10/2017. URL : <http://www.elperuano.pe/noticia-plan-inversiones-sedapal-sumara-s-9273-millones-12112.aspx>

Partie 3 : La place de « Diálogo por el agua » dans la politique actuelle de la SEDAPAL : un enjeu pour atteindre l'objectif politique



Photo 6 : « *Diálogo por el agua* » dans le district de Santa Rosa, le 22/06/2017

Source : M. Levêque, 2017

Cette partie se centrera sur la période actuelle, et sur notre travail de terrain, qui a eu lieu de mi-juin 2017 à fin août 2017. Cette période de deux mois et demi nous a permis de découvrir les nouvelles stratégies de la SEDAPAL et d'essayer d'en comprendre les différents aspects. Dans cette introduction, nous allons d'abord revenir sur la méthodologie employée.

➤ *Méthodologie*

Les séances d'observation nous ont été facilitées par la mise en contact avec l'équipe de communication institutionnelle de la SEDAPAL, l'entreprise d'eau de Lima. Nous avons pu les accompagner chaque vendredi aux réunions publiques de « *Diálogo por el agua* », qui se sont déroulées dans différents districts de Lima. Dans la figure 5, nous listons les différents événements auxquels nous avons pu assister.

Figure 5 : Liste des séances d'observation directe réalisées

OBSERVATION			
Type de réunion	District	Date	Programme
Réunion publique	Mi Perú	22/06/2017	Diálogo por el agua
Réunion publique	Santa Rosa	22/06/2017	Diálogo por el agua
Réunion publique	Puente Piedra - Secteur "Cerro Las Animás"	07/07/2017	Diálogo por el agua
Réunion publique	Puente Piedra - Municipalité	07/07/2017	Diálogo por el agua
Réunion publique	Puente Piedra - Secteur "Jerusalén"	07/07/2017	Diálogo por el agua
Réunion publique	Chosica - Secteur "Carapongo"	14/07/2017	Diálogo por el agua
Réunion publique	Villa María del Triunfo	21/07/2017	Diálogo por el agua
Réunion publique	Manchay - Secteur "Pachacamac"	21/07/2017	Diálogo por el agua
Table de travail	Chosica	07/08/2017	Diálogo por el agua
Réunion publique	Cieneguilla	11/08/2017	Diálogo por el agua
Table de travail	Villa María del Triunfo	21/08/2017	Agua es vida

« *L'observation directe consiste à être le témoin des comportements sociaux d'individus ou de groupes dans les lieux mêmes de leurs activités ou de leurs résidences sans en modifier le déroulement ordinaire. Elle a pour objet le recueil et l'enregistrement de toutes les composantes de la vie sociale s'offrant à la perception de ce témoin particulier qu'est l'observateur.* »⁶⁹. Ces séances d'observation nous ont permis dans un premier temps de nous familiariser avec les réalités des quartiers périphériques de Lima, ainsi qu'avec la politique de la SEDAPAL et sa manière d'intervenir et de mettre en place la participation dans ces quartiers. Il s'agissait à la fois d'observer le déroulement des réunions, les réactions des différents acteurs aux annonces, les prises de paroles, et par la suite de prendre des contacts pour de futurs entretiens. Chaque réunion a donné lieu à un compte-rendu d'observation que nous

⁶⁹ PERETZ, H., 2004, *Les méthodes en sociologie – L'observation*, Editions La Découverte, Collection Repères, 119p.

avons ensuite pu analyser pour voir les points communs et les différences entre chaque réunion.

Le fait d'aller aux réunions publiques dans le même bus que l'équipe de communication de la SEDAPAL, de partager les repas entre les réunions, de les aider parfois à installer les équipements, nous a permis de développer une relation de confiance avec certains fonctionnaires de la SEDAPAL et ainsi pouvoir ensuite assister à des tables de travail.

Par la suite, nos séances d'observation ont été complétées par 7 entretiens semi-directifs (dont 2 collectifs) avec trois types d'acteurs : des fonctionnaires de la SEDAPAL, des fonctionnaires de municipalités et enfin des leaders communautaires de quartiers informels. La répartition inégale des entretiens entre les différents types d'acteurs est due à une difficulté à obtenir des rendez-vous avec les contacts que nous avons pris lors des réunions publiques, notamment pour les leaders communautaires.

Figure 6 : Liste des entretiens semi-directifs réalisés

ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS			
SEDAPAL			
	Poste	Date entretien	Durée de l'entretien
Ricardo Chimoy	Ingénieur technique en charge du projet "Nueva Rinconada" à Villa María del Triunfo	01/08/2017	56min
Polo Agüero	Chef de "Gerencia Proyectos y Obras"	15/08/2017	15min
Francisca Talledo	Chef de l'équipe de "Gestión Social de Proyectos"	17/08/2017	20min
Benjamín Balerazo	Equipe "Diálogo por el agua"	15/08/2017	35min
Municipalités			
	Poste	Date entretien	Durée de l'entretien
Jaime Huamani	"Subgerente de la participación vecinal" à Villa María del Triunfo	16/08/2017	35min
Jorge Rodriguez	"Subgerente de la participación vecinal" à Carabayllo	25/08/2017	25min
Manuel Loayza	Funcionario en Asesoría Jurídica à Carabayllo		
Nandy Córdova Morales	"Teniente alcalde" à Carabayllo à Carabayllo		
Dirigeants			
	Charge	Date entretien	Durée de l'entretien
Jesica y Nora	Leaders communautaires de deux quartiers informels à Villa María del Triunfo	17/08/2017	60min

Les entretiens semi-directifs ont été menés à l'aide de guides d'entretien que nous ajouterons en annexes (annexes 1, 2 et 3). Ces guides d'entretien sont différents en fonction du type d'acteur et une grille spécifique a été faite pour la chef de l'équipe de gestion sociale des projets afin de comprendre le rôle de son équipe. L'objectif de ces entretiens était de comprendre le rôle de chaque acteur dans le programme « *Diálogo por el agua* » ou « *Agua es vida* », et leurs différentes visions de la participation citoyenne. Enfin, il s'agissait d'essayer

de saisir les relations entre les différents types d'acteurs et les évolutions de celles-ci. En annexe 4 et 5, nous avons ajouté les retranscriptions de 2 entretiens, étant donné que les autres n'ont été retranscrits qu'en partie.

Dans cette partie nous verrons dans un premier temps la nouvelle stratégie de la SEDAPAL et ses objectifs. Ensuite, nous reviendrons en détail sur le programme « *Diálogo por el agua* ». Enfin, nous ferons un retour critique sur ce programme, en expliquant les limites de cette stratégie, et les dysfonctionnements de l'offre qui persistent.

I. Les nouvelles stratégies de la SEDAPAL

Le 28 juillet 2016, Pedro Pablo Kuczynski devient président de la République du Pérou et lors de son premier discours, il fait de l'eau et de l'assainissement sa priorité. En effet, il fait la promesse qu'en 2021, tous les péruviens auraient accès à l'eau et à l'assainissement 24h/24. En septembre 2016, Rudecindo Vega Carreazo est nommé directeur de la SEDAPAL par le FONAFE (*Fondo Nacional de la Actividad Empresarial del Estado*), afin d'assurer la gestion de l'entreprise, qui intervient à l'échelle de Lima et Callao.

Si l'on considère qu'en 2014 à Lima, la couverture en eau potable atteignait 93%, soit environ 610 000 personnes sans accès à l'eau⁷⁰, et en assainissement 84%⁷¹, arriver à 100% de connexion en 2021 est un défi important. L'objectif de la SEDAPAL est donc grand : raccorder les quartiers non desservis par les réseaux d'eau, et assurer la continuité du service dans les quartiers déjà raccordés.

⁷⁰ Calcul réalisé selon les données de l'INEI pour 2014 : INEI, 2014, « Lima tiene 8 millones 693 mil habitantes » INEI. [En ligne]. Mis en ligne le 17/01/2014. Consulté le 09/10/2017. URL :

<https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/lima-tiene-8-millones-693-mil-habitantes/>

⁷¹ Plan de Inversiones del Sector Saneamiento de Alcance Nacional 2014-2021. MVCS. Lima, cité dans Mariel Mendoza Flores, « "En la periferia de la ciudad y la gobernanza". Un estudio de caso sobre la gestión local del agua y saneamiento en el Asentamiento Humano del Cerro Las Ánimas », Thèse de Gestión de Recursos Hídricos, sous la direction de Gerardo Damonte Valencia, Pontificado Universidad Católica del Perú, 2016.

1. L'articulation des différents projets à l'échelle de Lima et Callao

Afin d'atteindre une couverture totale en eau et assainissement, la SEDAPAL a créé de nouveaux programmes. Ces programmes ont des objectifs différents qui s'articulent sur le territoire de Lima et Callao.

Nous avons recensé 3 programmes développés par la SEDAPAL actuellement sur ce territoire. Le premier et principal est le programme « *Diálogo por el agua* » sur lequel se centrera notre travail. Le deuxième et le troisième sont « *Agua es vida* » et « *Sembramos Agua* ».

➤ *Diálogo por el Agua*

Nous reviendrons plus en détail par la suite sur ce programme, mais nous en ferons ici une présentation succincte. « *Diálogo por el agua* », plus qu'un programme, est une nouvelle stratégie de l'entreprise pour faire avancer les projets d'extension des réseaux d'eau. Il s'agit de reprendre des grands projets d'extension des réseaux provenant d'anciennes gestions et qui n'ont pas encore abouti, ou de créer de nouveaux grands projets. Les zones bénéficiaires se répartissent donc sur le territoire liménien et principalement dans les quartiers périphériques n'ayant pas accès à l'eau.

Certains « *Diálogos por el agua* » se mettent aussi en place dans des quartiers ayant déjà accès à l'eau afin de régler certains conflits. C'est pour cette raison que certains ingénieurs de la SEDAPAL parlent avant tout d'une stratégie de dialogue, plutôt que d'un programme à proprement parler. Par exemple, nous pouvons citer le cas de la zone Residencial San Felipe, dans le district de Jesus María, district consolidé et avec une couverture totale en eau potable. Mi-août une réunion publique a eu lieu afin d'expliquer à la population les tarifs de l'eau potable, et le rôle des compteurs. En effet, ces compteurs, qui permettent de mesurer la consommation de chaque usager et de le faire payer pour sa consommation sont refusés par bon nombre de populations.

➤ *Agua es vida*

Face au constat que les grands projets d'eau laissent de côté certains quartiers informels (*asentamientos humanos*), le programme social « *Agua es vida* » a été créé. Il joue donc un rôle de complément aux grands projets conventionnels.

Ce programme a pour but de créer des réseaux d'eau et d'assainissement non conventionnels. Ces projets consistent à créer un réseau d'eau avec un réservoir et des

systèmes de pression, ainsi qu'un réseau d'assainissement où chaque habitation sera munie d'un « biodigester » permettant le pré-traitement des eaux usées avant qu'elles ne soient acheminées vers une citerne d'eaux grises. L'entreprise assure aux populations qu'elles pourront par la suite être raccordées au réseau conventionnel, une fois que celui-ci passera à côté de leurs quartiers. Les projets sont de petite taille, à l'échelle des quartiers et bénéficieront à des quartiers qui se trouvent en haut des collines, sur des zones accidentées, ne leur permettant pas d'être intégrés à des projets conventionnels. De petites tailles, ces projets sont conçus pour être exécutés rapidement, entre un an et un an et demi, et pour être moins coûteux. Les populations, qui sont en situation de pauvreté, voire d'extrême pauvreté, n'auront à payer qu'une participation à l'acquisition des toilettes équipées d'un « biodigester ».

Le projet n'en est pour l'instant qu'à l'étape d'identification des quartiers bénéficiaires. Comme nous avons pu le constater lors de l'entretien avec F.Talledo, la responsable du programme, le travail social pour convaincre les populations d'accepter ce programme a été important.

« Il y a eu une action sociale assez importante et rapide. Et surtout qui a pour but de promouvoir et de diffuser le programme [Agua es vida] qui implique des technologies différentes à celles qui s'utilisent généralement, ce sont des systèmes non conventionnels. Donc ce travail avec la population a demandé un effort majeur de la part de l'équipe sociale du programme, de pouvoir convaincre la population qu'elle va avoir un service de qualité, différent mais de qualité et de manière plus rapide. » (Entretien réalisé avec F.Talledo, chef de l'équipe de "Gestión Social de Proyectos" et responsable du programme "Agua es vida", 17/08/2017).

En effet, nous avons pu constater ces craintes de la part de la population quant aux systèmes non conventionnels lors d'une table de travail pour le programme « Agua es vida » dans le district de Villa María del Triunfo. Les leaders communautaires (*dirigentes*) nous ont expliqué la réticence de certains habitants face à ce système qui leur paraît être un « sous-système », notamment pour l'assainissement. Si certains leaders communautaires tentent de convaincre les habitants de leur quartier d'accepter de postuler à ce projet, d'autres préfèrent attendre d'être intégrés à des projets conventionnels, parfois pendant plusieurs années. Un des pré-requis pour l'intégration au projet « Agua es vida » est en effet un acte élaboré lors d'une assemblée faisant foi de l'accord de tous les habitants pour intégrer le projet. Les arguments en faveur du non-conventionnel sont ici la rapidité du projet en comparaison avec les projets conventionnels de grande ampleur, auxquels ils ne sont pas certains de pouvoir

être intégrés un jour, et la possibilité par la suite de se raccorder au réseau conventionnel puisque le réseau sera le même.

La politique actuelle de la SEDAPAL s'articule donc principalement autour de ces différents programmes, pour ce qui est de l'accès à l'eau des quartiers non connectés au réseau. Sur le territoire de Lima et Callao, se complètent donc des projets conventionnels de grande ampleur issus des gouvernements précédents, notamment avec le programme APT ; des nouveaux projets conventionnels ; ainsi que des projets non-conventionnels de petite taille. Les projets conventionnels s'intéressent aux zones périphériques de Lima, avec des situations géographiques et topographiques très diverses : zones planes, collines, zones accidentées... Les projets non-conventionnels dans le cadre de « Agua es vida » s'intéressent eux-aussi à des quartiers situés sur des collines ou sur des zones accidentées mais qui n'avaient auparavant pas été considérés dans des projets conventionnels. Il s'agit le plus souvent d'ampliements d'autres quartiers informels, de quartiers nouvellement créés, ou éloignés géographiquement des autres.

L'approche novatrice de cette stratégie de la SEDAPAL semble reposer sur la complémentarité entre les grands projets conventionnels et les petits projets non-conventionnels, permettant d'atteindre toutes les zones du territoire liménien. Il apparaît aussi que ces différents programmes mettent en avant le dialogue social, le travail social avec les populations et les différents acteurs. D'après les entretiens que nous avons réalisés, une idée ressort : la stratégie de cette gestion de la SEDAPAL est d'aller directement au contact des populations pour les informer, les écouter et prendre des engagements. Les populations n'ont plus à se déplacer jusqu'à l'entreprise, c'est l'entreprise, et notamment les plus hauts fonctionnaires, qui se rendent sur le terrain pour rencontrer les populations. Cette approche a plusieurs objectifs sur lesquels nous allons revenir.

« L'entreprise, actuellement avec cette gestion, va sur le terrain, là où se passent les choses, pour discuter en face à face avec les leaders communautaires, avec les habitants, avec les organisations sociales. Et maintenant, la nouvelle méthode employée par l'entreprise, principalement avec la direction du docteur Rudecindo Vega, est d'arriver de manière directe et frontale pour discuter, dialoguer et réussir à trouver une solution pour cette problématique [des conflits]. » (Entretien réalisé avec B.Balerazo, membre de l'équipe de « Diálogo por el agua », le 15/08/2017)

2. Les obstacles à résoudre pour LA SEDAPAL : des problèmes techniques aux logiques clientélistes

Les obstacles à la réalisation des projets d'eau sont divers pour la SEDAPAL. La nouvelle approche de l'entreprise cherche à atteindre plusieurs objectifs, dans l'optique de dépasser ces obstacles.

➤ *Pallier aux problèmes techniques en associant projets conventionnels et projets alternatifs*

Associer les différents projets, de grande ampleur et de petite envergure est une stratégie qui se veut complète afin de couvrir tout le territoire. En effet, le problème des grands projets conventionnels est qu'ils ne permettent pas toujours d'intégrer des quartiers difficiles d'accès comme des quartiers en haut des collines ou sur des zones très accidentées. Certaines zones se retrouvent donc toujours en marge des projets conventionnels, zones qui sont souvent habitées par des populations très pauvres qui se retrouvent à payer très cher l'eau.

Etant donné l'objectif politique de couverture à 100% du territoire, couvrir ces zones est donc un enjeu important. La mise en place de ces projets alternatifs renvoie aux projets développés sous le programme PAC où les solutions non-conventionnelles avaient été privilégiées. Elles avaient par la suite été abandonnées pour faire de grands projets conventionnels.

➤ *Accélérer les procédures administratives et éviter les logiques clientélistes*

Un autre problème fréquemment évoqué par la SEDAPAL lors des réunions publiques est la lenteur des projets. Certains projets, comme celui du *Cerro Las Animas*, dans le district de Puente Piedra, qui bénéficiera à 6978 personnes, est bloqué au même stade depuis 5 ans d'après l'entreprise pour des retards dans les documents techniques. Les blocages ne sont pas rares parmi tous les projets.

L'objectif de la SEDAPAL est donc d'accélérer les projets et d'éviter les blocages. Une des mesures du gouvernement actuel est souvent évoqué lors des réunions qui permettrait assurer une plus grande rapidité, notamment dans les projets d'eau : la suppression du SNIP (*Sistema Nacional de Inversión Pública = Système National d'Investissement Public*). Le nouveau système, appelé *Invierte.pe* se veut plus rapide grâce à des procédures standardisées pour les projets standards. Le directeur de la SEDAPAL évoque à chaque réunion la fin du SNIP

comme la solution à la lenteur de tous les projets bloqués au stade de l'approbation du profil ou de l'étude de faisabilité. Selon lui, ce changement permettra de débloquer tous les projets bloqués aux étapes de validation par l'administration.

Mais la lenteur des projets est aussi liée à un problème ancien : la formalisation des propriétés. En effet, comme nous l'avons vu en première partie, ces quartiers sont au départ informels et sont le fait d'invasions de terrains qui sont propriété de l'Etat ou de propriétaires privés.

Comme le rappelle L. Criqui, historiquement « *cette vision [de De Soto (1986, 2000) sur la valorisation de l'informalité] fait écho aux choix des gouvernements successifs de privilégier la délivrance des titres et l'autogestion à des investissements pour des travaux publics. Dans l'ensemble, le gouvernement péruvien s'est depuis les années 1950 reposé sur la capacité d'initiative économique et civique de la population.* ». Se sont donc succédés diverses étapes de formalisation des quartiers informels. Sous le gouvernement de Fujimori, en 1996 la COFOPRI (*Comisión de Formalización de la Propiedad Informal* – Commission de formalisation de la propriété informelle) est créée dans le but de réaliser des formalisations massives. Cette agence étatique a pour objectif de formaliser des quartiers informels et de créer dans le même temps un cadastre complet. A partir de 2002, et au vu des résultats contestés liés à la création de la COFOPRI, le gouvernement redonne aux municipalités de districts la compétence en matière de formalisation, même si dans les faits, la COFOPRI est toujours présente.

En 2006, le gouvernement sortant de A. Toledo et le gouvernement entrant de A. García mettent en place plusieurs lois sectorielles concernant les quartiers informels. La « *Ley 28687: Ley de desarrollo y complementaria de la formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos* » a notamment permis la création de la « *constancia de posesión* » (attestation de possession), document qui fait acte de possession du terrain et facilitera l'accès aux services élémentaires (eau, assainissement, électricité). Cette loi donne aux municipalités de district la compétence de délivrer ces attestations, sous certaines conditions. En effet, les municipalités ont l'obligation de vérifier les plans des quartiers fournis par les organisations sociales, et de vérifier que ces quartiers se trouvent bien en zone habitable. Dans la réalité, ils semblent, selon nos entretiens et l'observation des réunions que cette obligation n'est pas toujours respectée. D'après R.Chimoy, ingénieur technique à la SEDAPAL (entretien réalisé le 01/08/2017), certains gouvernements municipaux, dans une logique clientéliste, ne signent ces attestations qu'en fin de mandat afin

de se faire ré-élire, ou en début de mandat suite à une promesse électorale. Se faisant donc dans un court laps de temps, les gouvernements municipaux signent ces attestations sans effectuer les vérifications nécessaires : les habitants obtiennent donc l'attestation de possession leur permettant en principe d'avoir accès aux services de base, alors que leurs habitations se trouvent dans des zones non urbanisables (zones à risque, zones de protection environnementale...). Dans ce cas, il faut d'abord que les gouvernements locaux puissent réaliser un changement dans la classification de la zone. L'entreprise pourrait en effet rencontrer des problèmes de légalité, en plus des problèmes techniques, si elle construit un réseau d'eau dans une zone à risque par exemple.

Cette procédure de formalisation, indispensable pour l'accès à l'eau, prend donc parfois des années. L'objectif de la SEDAPAL à travers sa nouvelle stratégie de communication est, comme nous l'ont cité plusieurs personnes, de faire prendre des engagements aux gouvernements locaux dans le cas des quartiers déjà intégrés à des projets. L'objectif n'est pas de favoriser la formalisation de tous les quartiers informels, mais de ceux qui se trouvent en zone habitable et qui sont intégrés au projet. Ces engagements devant la population permettraient de débloquer des situations où les projets se retrouvent bloqués car les quartiers faisant partie d'un projet n'obtiennent pas les attestations de possession.

Face à ces différents obstacles, la stratégie affichée de la SEDAPAL est donc de promouvoir le dialogue social à travers le programme « *Diálogo por el agua* », à la fois entre l'entreprise et les populations mais aussi entre les municipalités et les populations.

II. Présentation du programme « *Diálogo por el agua* » : entre participation citoyenne et stratégie de communication

Le projet « *Diálogo por el agua* » se veut donc être un espace de communication et de promotion de la participation citoyenne, dans le but d'avancer dans les projets d'extension des réseaux d'eau en périphérie de Lima, ou de régler des problèmes inhérents à l'eau et à l'assainissement dans des quartiers déjà connectés.

1. Les espaces bénéficiaires : la reprise d'anciens projets non aboutis ou sources de conflits

Comme nous l'avons évoqué précédemment, les projets intégrés à « *Diálogo por el agua* » sont des projets datant d'anciens gouvernements, notamment des projets de grande ampleur datant du projet APT ou de nouveaux projets créés récemment.

Nous avons essayé de comprendre comment étaient choisies les zones où avaient lieu les réunions publiques. Il semblerait que tous les grands projets non aboutis dans les zones périphériques de Lima aient été intégrés à « *Diálogo por el agua* ». Plusieurs ingénieurs de la SEDAPAL en charge de la partie technique des projets nous ont dit ne pas savoir comment étaient choisies les zones où se déroulaient les « *Diálogo por el agua* ».

Cependant, deux critères semblent importants : les projets bloqués depuis plusieurs années, et les projets sources de conflits. En effet, lors d'un entretien avec un membre de l'équipe de « *Diálogo por el agua* », celui-ci nous expliquait que les « *Diálogos* » pouvaient avoir lieu dans tous les districts de Lima mais plus particulièrement dans les districts où se trouvaient des quartiers informels qui n'avaient pas encore accès à l'eau. Cependant, selon lui, la SEDAPAL ne pouvait pas laisser les plaintes des quartiers consolidés et formels de côté. C'est pourquoi, en cas de conflits, la SEDAPAL organise parfois des « *Diálogo por el agua* » dans des districts connectés entièrement au réseau.

Les projets sources de conflits seraient donc le deuxième critère d'intégration au programme.

« Notre équipe naît comme équipe de « Diálogo por el agua » et l'objectif actuellement est d'apaiser les situations où il est probable qu'un conflit se génère au sein de notre domaine de compétences. Eviter que la population se déplace jusqu'ici à La Atarjea [siège de LA SEDAPAL] pour réclamer ses droits. Eviter que la population manifeste dans les rues pour réclamer le service d'eau potable et d'assainissement puisqu'aujourd'hui l'entreprise se déplace jusque sur le terrain. » (Entretien avec B.Balarezo, membre de l'équipe de « Diálogo por el agua », le 15/08/2017)

Cet argument de l'apaisement des situations probablement sources de conflits a été répété plusieurs fois pendant des discussions informelles lors des séances d'observations mais aussi lors d'une conversation avec Manuel Loayza, fonctionnaire à la municipalité de Carabayllo, avec qui nous avons fait un entretien. En effet, après l'entretien, ce dernier nous a évoqué le fait qu'une manifestation était prévue quelques mois auparavant par les habitants de Carabayllo pour aller jusqu'au siège de la SEDAPAL réclamer que le projet avance.

L'entreprise a été prévenue quelques jours avant la manifestation et a très rapidement organisé une réunion publique pour éviter la manifestation. Celle-ci n'a pas eu lieu et la SEDAPAL s'est engagé à respecter des délais.

2. Le déroulement des réunions publiques : information et prise d'engagements

Le « *Diálogo por el agua* » se déroule en trois étapes. Dans un premier temps, une ou plusieurs tables de travail sont organisées dans un district avec les leaders communautaires, le gouvernement local et la SEDAPAL. Cette première réunion sert à évaluer les problèmes qui bloquent le projet et à organiser la réunion publique.

Dans un deuxième temps a lieu la réunion publique, où toute la population est invitée à venir pour lui expliquer l'avancée des projets. D'autres réunions publiques peuvent suivre cette première, afin de « fêter » l'aboutissement d'une étape du projet. Par exemple, à Cieneguilla, nous avons assisté à la deuxième réunion publique, afin de célébrer l'aboutissement des dossiers techniques, dans les délais annoncés lors de la première réunion publique.

Ces réunions ont souvent lieu en plein air. Sur une estrade, les membres de la SEDAPAL, les membres du gouvernement local et certains leaders communautaires prennent place. Les mêmes membres de la SEDAPAL sont présents à chaque réunion : Rudecindo Vega Carreazo le directeur de la SEDAPAL, Polo Agüero le chef de l'équipe « *Gerencia de Proyectos y Obras* », et parfois Francisca Talledo, chef de l'équipe de « *Gestión social de Proyectos* » et en charge du programme « *Agua es vida* ». Ils sont parfois accompagnés de fonctionnaires de la SEDAPAL en charge des projets, qui ne prennent que rarement la parole. Lors de certaines réunions, des membres du gouvernement national sont intervenus, notamment la vice-ministre du MVCS (Ministerio de Vivienda, de la Construcción y del Saneamiento), ou un membre du congrès, et membre du parti du Président de la République, Pedro Pablo Kuczynski.

Pour la SEDAPAL, il s'agit vraiment de faire communiquer les « autorités » de l'entreprise et du gouvernement directement avec la population, de manière à inspirer confiance puisque le directeur de la SEDAPAL lui-même se déplace sur le terrain.



Photo 5 : Table d'honneur lors d'un « Diálogo por el agua » à Manchay dans le district de Pachacamac, le 21/07/2017.

Source : SEDAPAL

Dans un premier temps, un tour de table a lieu où le maire du district prend la parole, suivi du directeur de la SEDAPAL et parfois d'un leader communautaire. Ensuite, Polo Agüero explique l'avancée des différents projets de la zone. Il s'agit de données techniques, mais surtout des délais de chaque étape du projet. Les leaders communautaires, qui la plupart du temps se sont inscrits avant le début de la réunion, prennent la parole pour « *commenter, exiger ou dénoncer* »⁷².

Les principaux points évoqués par la population que nous avons noté étaient des plaintes par rapport aux délais annoncés, des demandes de certains quartiers pour être intégrés aux projets ou informés sur le programme « *Agua es vida* », le récit des conditions de vie dans certains quartiers, des demandes d'aide pour les murs de contention ou pour la formalisation de la propriété. Plus que de questions, il s'agissait souvent de plaintes : de l'inaction du maire et du gouvernement local ou des promesses non réalisées de la SEDAPAL.

Les fonctionnaires de la SEDAPAL prenaient ensuite parfois un temps pour répondre aux questions de la population. Parfois, la réunion finissait directement par un temps qualifié de « temps des engagements », qui servait à la fois de temps pour répondre aux questions et s'engager sur certains points. Les engagements concernaient à la fois les délais de chaque

⁷² Phrase utilisée à presque toutes les réunions par l'animateur de la réunion publique

étape des projets, mais aussi parfois sur l'appui pour trouver des financements pour les murs de contention par exemple, ou pour intégrer certains quartiers. Ces engagements étaient pris à la fois par la SEDAPAL, mais aussi par les gouvernements locaux, que la SEDAPAL invitait à s'engager devant la population à plus de réactivité sur les questions d'attestation de possession pour les quartiers intégrés aux projets, ou sur des questions d'infrastructures comme les murs de soutènements etc. Cette stratégie permettrait à la SEDAPAL d'impliquer davantage les municipalités, parfois désorganisées et peu actives.

« Les réunions pourraient aider dans ce type de problèmes en rendant les municipalités plus pro-actives, en les faisant s'engager sur des choses ponctuelles. [...] La SEDAPAL avait envoyé il y a 8 mois des documents sur un terrain pour l'installation d'une chambre de pompage. [...] Après 8 mois sans réponse, alors que ce terrain appartient à la municipalité... Cette fois, pendant la réunion, le directeur de la SEDAPAL lui a demandé [au maire] quand est-ce qu'ils allaient répondre, et le maire lui a dit que ce serait fait. Cette fois, il y a eu des bénéfices parce que devant la population, le maire a dû dire oui. » (Entretien réalisé avec R.Chimoy, ingénieur en charge du projet La Nueva Rinconada, le 01/08/2017)

Enfin, la date de la première table de travail est annoncée pour inviter les leaders communautaires à y assister.

➤ *Les dispositifs de communication lors des réunions publiques*

Autour de cette réunion, tout un dispositif de communication est mis en place pour faire la promotion de ce programme. Cette communication prend une place importante lors des réunions publiques. En effet, l'équipe de communication présente sur place est nombreuse : entre 10 et 15 personnes dont des caméramans, des photographes, des personnes qui s'occupent de la mise en place et de l'équipement, mais aussi des personnes chargées de la promotion du programme sur le terrain et de l'animation. Tout est organisé. La communication des vidéos et photos est faite quasiment en instantané sur les réseaux sociaux. Un drone passe aussi très souvent au-dessus de la population pour filmer les réunions publiques. Les matériaux récoltés devaient servir à la création d'un documentaire et d'un livre sur le programme « *Diálogo por el agua* », que le Président de la République devait présenter lors de la célébration de sa première année au gouvernement.

De plus, des enfants ou adolescents sont fréquemment invités à prendre la parole lors des réunions, pour raconter leurs conditions de vie et demander à ce qu'on les aide, filmés

par les diverses caméras. Les réunions étaient ensuite suivies de nombreuses photos de groupe avec la population, d'interviews avec les différentes personnes présentes.

Pour donner un exemple de l'importance pour l'entreprise de la communication de ces évènements que sont les réunions publiques, nous pouvons citer deux réunions particulières. A Carapongo le 14/07/2017 et à Cieneguilla le 11/08/2017, les dispositifs de communication étaient particulièrement forts puisqu'il s'agissait de célébrer l'aboutissement d'étapes des projets : les documents techniques pour Carapongo, le début des travaux pour Cieneguilla. Pour les deux réunions, il avait même été annoncé que le Président de la République serait présent pour l'évènement, présence finalement annulée. Pour Cieneguilla, la pose du premier tuyau a eu lieu sous les yeux de toute la population et de nombreuses caméras. En réalité, les travaux devraient commencer d'ici plusieurs mois, la pose du premier tuyau étant purement symbolique. Cette réunion presque sous forme de cérémonie a permis au maire de récompenser les membres d'une association de lutte pour l'accès à l'eau par des médailles.

3. Objectifs et déroulement des tables de travail

Derrière toute cette communication lors des réunions publiques, en amont et en aval des réunions, tout un travail de dialogue est fait avec les populations et les municipalités. En effet, comme nous l'avons vu, une première table de travail a lieu avant la réunion publique. Ensuite, des tables de travail sont mises en place afin d'avancer dans les projets. Elles sont organisées une fois par mois, animées par un membre de l'équipe de communication de « *Diálogo por el agua* », chargé de promouvoir le programme dans certaines zones de Lima, d'organiser et d'animer les tables de travail. Ces personnes connaissent très bien les zones de Lima qui leur sont confiées et passent beaucoup de temps sur le terrain.

A ces tables de travail plusieurs acteurs participent : l'équipe de « *Diálogo por el agua* » donc, les leaders communautaires, mais aussi des membres de la municipalité et des membres des équipes sociales. Elles permettent donc de réunir tous les acteurs travaillant sur le terrain avec les représentants de la population.

Les premières tables de travail servent principalement à informer de manière plus approfondie sur le projet mais surtout sur les conditions nécessaires pour intégrer le projet. Ensuite, les tables de travail suivantes permettent de voir les avancées de chaque leader communautaire dans l'obtention des prérequis. Parmi ces prérequis il s'agit principalement

d'avoir les attestations de possession, nécessaires pour prétendre au raccordement aux services de base. La municipalité étant présente, les leaders communautaires ont ainsi l'occasion de poser leurs questions, ou de dialoguer. A la table de travail où nous avons assisté, dans le district de Lurigancho-Chosica, le représentant de la municipalité présent a fini après plusieurs plaintes de leaders communautaires accusant la municipalité de ne jamais les recevoir, par leur promettre d'ouvrir un créneau spécial chaque semaine pour avancer sur les questions de formalisation de la propriété.

Dans le cadre du programme « *Agua es vida* » à Villa María del Triunfo, des tables de travail ont lieu toutes les semaines. Selon le coordinateur de la participation de la municipalité, J.Huamani, ces tables de travail permettent à la fois d'aider les leaders communautaires qui ne sont pas forcément formés, ni capables d'assumer ce rôle. Les tables de travail les aident donc dans les démarches qu'ils ne pourraient pas faire seuls. De plus, elles permettent de « *garder actifs les dirigeants* »⁷³, qui sont sollicités fréquemment pour avancer dans les démarches.

Les tables de travail permettent donc de garder une certaine continuité dans l'implication des citoyens : tous les mois ou toutes les semaines, le rendez-vous est pris pour avancer sur ces questions et régler les conflits si besoin. Elles ont pour but en quelque sorte d'impliquer les populations pour résoudre les problèmes qui pourraient empêcher l'avancée technique des projets. Ce travail est complété par le travail continu des équipes sociales présentes sur le terrain.

4. Le rôle de l'équipe sociale

En dehors des réunions publiques, des tables de travail, le travail social réalisé sur le terrain joue un rôle important, pour la confiance des habitants mais aussi pour faire avancer les projets. Pendant les réunions publiques, le rôle des différentes équipes sociales n'a jamais été évoqué, pourtant celles-ci sont présentes pour chaque projet. Il existe en effet une équipe de gestion sociale des projets au sein de l'entreprise, ainsi qu'une équipe pour les « *Diálogo por el agua* » et une équipe sociale pour le programme « *Agua es vida* ».

⁷³ Entretien réalisé avec J.Huamani, coordinateur de la participation à la municipalité de Villa María del Triunfo, le 16/08/2017.

L'importance du travail social a été progressivement reconnue au sein de l'entreprise la SEDAPAL. Comme nous l'explique F. Talledo lors de l'entretien (17/08/2017), l'entreprise s'est rendue compte progressivement de l'importance du travail social au sein des projets d'eau et d'assainissement. On peut supposer que cette reconnaissance s'est faite au fur et à mesure des programmes d'extension des réseaux d'eau où les équipes sociales des ONG ou des entreprises privées ont parfois joué des rôles essentiels auprès des populations. L'équipe de gestion sociale de projet de la SEDAPAL s'a été créée en 2008. Avant, selon P. Aguëro, chef de l'équipe de projet et construction, la communication se faisait déjà avec la population mais de manière moins directe : on recevait la population, on essayait de trouver des solutions à leurs problèmes mais on allait rarement sur le terrain.

L'acceptation du rôle du travail social s'est faite assez difficilement d'après nos entretiens, du fait de la formation des ingénieurs, très techniques et parfois fermés à d'autres approches. Mais petit à petit, les ingénieurs se sont rendus compte du rôle que jouaient les travailleurs sociaux, et de l'aide que ceux-ci pouvaient leur apporter, notamment pour communiquer avec la population.

« Au début, on avait ce conflit : on ne savait pas comment les aborder [la population]. Il était difficile de communiquer avec la population et nous, nous étions difficiles à comprendre. Nous étions très techniques, c'était comme si nous parlions deux langues différentes et je crois que nous on s'obstinait beaucoup à être très professionnel, sans comprendre leurs réalités, sans les écouter. Donc l'équipe d'accompagnement social naît. A partir de là, on commence à marcher avec eux, à connaître la population. Mais ce processus a été très lent, ça n'a pas été facile. » (Entretien réalisé avec R.Chimoy, ingénieur en charge du projet « La Nueva Rinconada », le 01/08/2017).

Selon lui, les travailleurs sociaux sont devenus le lien entre la population et les ingénieurs, et leur importance a été reconnue notamment grâce à leur capacité à régler les conflits.

Cependant, malgré cette reconnaissance actuelle du travail social, les ressources qui lui sont attribuées au sein de la SEDAPAL n'augmentent pas. En effet, aujourd'hui, le rôle de l'équipe de gestion social de la SEDAPAL n'a qu'un rôle de supervision du travail social effectué par les équipes des consultants et des entreprises en charge des travaux, qui sont obligés de compter avec une équipe sociale. Ces derniers ont un plan de travail, qui consiste à communiquer avec la population, réaliser des ateliers de sensibilisation, d'information et de médiateur lors des conflits qui peuvent se générer sur le terrain. Toutes ces tâches contribuent

à la participation des populations aux projets, comme nous l'évoquons dans la partie 2. L'équipe de gestion sociale de la SEDAPAL n'a elle pour rôle que de superviser et de s'assurer que ces tâches sont bien remplies.

Cependant, cette équipe de gestion sociale a aussi un rôle de coordination entre les différentes équipes ayant un lien avec le travail social au sein de la SEDAPAL : l'équipe de « *Diálogo por el agua* », l'équipe sociale du projet « *Agua es vida* », qui compte une équipe sociale à part, et aussi l'équipe en charge de s'occuper des problèmes de formalisation de la propriété.

En ce qui concerne les équipes sociales des consultants ou des entreprises en charge des travaux, celles-ci travaillent sur le terrain en coordination avec d'autres équipes. En effet, elles sont parfois en lien avec les coordinateurs de la participation de la municipalité. Mais ce n'est pas toujours le cas, puisque par exemple à Villa María del Triunfo, le coordinateur de la participation nous a indiqué n'avoir jamais travaillé avec l'équipe sociale, et d'ailleurs jamais avec les équipes en charge des projets conventionnels ; il a seulement été invité à aider l'équipe de « *Agua es vida* » et il coordonne avec une seule personne : l'ingénieur technique en charge du projet dans ce district.

5. Entre méfiance et espoir : la perception des populations face à la nouvelle stratégie de la SEDAPAL

La SEDAPAL fait face de premier abord lors de ces réunions à une population méfiante et déçue. Comme le souligne M. Bey (2004) « *Finalment, l'étape actuelle est connue au Pérou et au Mexique comme une période de perte de confiance dans les institutions, de fractionnement social, de difficulté pour les gouvernements de maintenir un « Etat de bien-être » pour des populations toujours plus exigeantes avec un budget toujours plus réduit.* »⁷⁴. Cette perte de confiance dans les institutions se note par le climat parfois hostile envers les fonctionnaires de la SEDAPAL. La réputation de cette entreprise n'est pas très bonne dans ces quartiers où l'eau leur a été promise de nombreuses fois sous certains gouvernements, sans

⁷⁴ BEY, M., 2004, « *Le développement de la démocratie participative Etudes de cas au Pérou et au Mexique* », 1ères journées du développement du GRES -Le concept de développement en débat, IEDES – Université de Paris I, 19p.

résultats. Lors des réunions plusieurs personnes évoquaient des promesses depuis plusieurs dizaines d'années sans avancées des projets.

Il semble que dans un premier temps la population fasse preuve d'une méfiance très grande. Les reproches à l'entreprise lors des interventions des leaders communautaires pendant les réunions publiques étaient parfois violents. Beaucoup voyaient dans les promesses faites une simple stratégie politique, qui ne serait pas suivie d'actes. L'entreprise était souvent accusée de mentir et de désinformer la population.

Certaines personnes ne voulaient d'ailleurs pas assister aux réunions publiques. Nous avons rencontré en entretien deux leaders communautaires qui n'avaient pas voulu y participer. Plusieurs raisons étaient évoquées, la première étant la désinformation faite dans ces réunions. En effet, les deux femmes considéraient que l'entreprise faisait des promesses qu'elles ne pourraient pas tenir comme par exemple de connecter tous les habitants de la zone du projet « *La Nueva Rinconada* » au réseau d'eau, alors que de nombreuses zones sont classées en zone à risque et en zone verte, ce qui empêchera le projet de se faire. De plus, ce projet de « *La Nueva Rinconada* » qui englobe trois districts pose des problèmes en termes d'organisation sociale. En effet, un comité central s'est créé au niveau des trois districts pour s'organiser sur les questions de l'eau. Seulement, un des districts ne reconnaît pas le comité central élu et en a créé un autre. Ces conflits ont créé des clivages entre les districts, et l'entreprise d'eau ne communique pour les réunions publiques qu'avec le comité non élu. Les deux personnes que nous avons interrogées y voyaient donc un manque de respect de la part de l'entreprise.

Dans certains cas, les réticences sont importantes envers l'entreprise. Cependant, malgré cela, il nous a semblé que les populations restaient mobilisées pour les réunions. En témoigne le nombre de personnes présentes à chaque réunion publique, où l'on pouvait parfois compter jusqu'à 4000, 5000 personnes.

Durant les réunions publiques, les habitants se regroupaient en associations d'habitations, ou selon leurs quartiers, souvent sous des banderoles avec le nom de leurs associations.



Photo 6 : Population présente à la réunion publique à Villa María del Triunfo, le 21/07/2017

Source : M. Levêque, 2017

Dans un premier temps, le climat des réunions publiques était en effet tendu, mais, en fonction des délais des projets, le ressenti des gens paraissait changer. Deux réunions publiques auxquelles nous avons assisté marquaient d'ailleurs cette différence. La première, le 14/07/2017 à Carapongo, dans le district de Chosica était une réunion presque symbolique, de remise des dossiers techniques et marquant l'approche du début des travaux. La deuxième, le 11/08/2017 à Cieneguilla avait pour but de poser le premier tuyau marquant donc le début des travaux. L'ambiance de ces deux réunions dans la population était totalement différente. Certaines personnes ont tout de même exprimé leur méfiance, mais dans l'ensemble les personnes ayant intervenu l'ont toute faite pour remercier l'entreprise. A Carapongo, un leader communautaire qui s'était montré particulièrement violent dans ses propos lors des tables de travail, avait lors de cette réunion publique salué et remercié les fonctionnaires de la SEDAPAL.

F. Talledo, travaillant dans l'équipe sociale de la SEDAPAL résumait cette situation de la manière suivante.

« Je pense que la population a besoin d'informations claires, transparentes, parce que l'entreprise a perdu sa crédibilité face à la population. Il y a des populations qui depuis 15, 20 ans n'ont pas accès au service d'eau, donc la population ne croit plus l'entreprise. Réussir à récupérer ou rétablir cette confiance coûte énormément. Mais, cette nécessité de la ressource en eau

est tellement vitale pour la population qu'elle va toujours venir avec cette pré-disposition à aider l'entreprise pour obtenir l'eau dans les meilleurs délais. » (Entretien avec F. Talledo, chef de l'équipe de "Gestión Social de Proyectos" et responsable du programme "Agua es vida", le 17/08/2017).

III. Retour critique sur « *Diálogo por el agua* »

1. Dysfonctionnements de la gestion de l'offre et limites de la participation

Malgré les nouvelles stratégies de la SEDAPAL à travers les programmes « *Diálogo por el agua* » et « *Agua es vida* », nous pouvons dire que des dysfonctionnements de la gestion de l'offre persistent. En effet, de nombreux problèmes mettent en évidence les limites de ce que peut permettre la participation citoyenne dans ces programmes.

➤ *Changement de zonage pour le projet « La Nueva Rinconada »*

Le projet « *La Nueva Rinconada* » est comme nous l'avons mentionné plus haut, un projet très grand qui regroupe des zones de trois districts de Lima que sont San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo et Villa el Salvador. En 2015, durant le mandat du président Ollanta Humala, le projet, bloqué depuis 7 ans, avait été repris à l'étape de l'étude de viabilité par le Ministère de l'Economie et des Finances⁷⁵. Devait suivre la réalisation des études techniques.

Mais, en juin 2017, les dossiers techniques sont toujours en cours de réalisation. Un « *Diálogo por el agua* » a eu lieu en juin 2017⁷⁶ pour annoncer la fin de ces dossiers pour octobre 2017 et le début des travaux pour le premier trimestre de 2018. Le projet se divise en plusieurs étapes.

D'après R.Chimoy, un des ingénieurs techniques en charge de l'étape 2 du projet, ces délais ne seront pas respectés. En effet, certains problèmes pourraient empêcher les travaux de commencer, dont le principal est le zonage de certaines zones. En effet, dans la zone située à San Juan de Miraflores, une grande partie est classée comme zone agricole, réservée à l'élevage de porcs, et une autre est classée en zone d'usage spécial, classification réalisée par

⁷⁵ Andina, « *Medio millón de pobladores del cono sur de Lima tendrán acceso a agua y alcantarillado* », Andina, 22/12/2015 [En ligne]. Consulté le 22/09/2017. URL : <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-medio-millon-pobladores-del-cono-sur-lima-tendran-acceso-a-agua-y-alcantarillado-590791.aspx>

⁷⁶ FLORES Sara, « *SEDAPAL invertirá S/ 1,050 millones en agua y alcantarillado para Nueva Rinconada* », Agencia Orbita, 15/06/2017 [En ligne]. Consulté le 22/09/2017. URL : <https://agenciaorbita.org/SEDAPAL-invertira-s-1050-millones-agua-alcantarillado-nueva-rinconada/>

le gouvernement local. Ces zones sont habitées depuis longtemps mais le changement de zonage n'a pas été réalisé. Pour réaliser ce changement plusieurs étapes sont nécessaires. C'est la municipalité du district de San Juan de Miraflores qui doit solliciter le changement auprès de l'*Instituto Metropolitano de Planificación* de Lima. Mais avant cela, elle doit réaliser une étude de risque pour être sûre qu'aucune de ces habitations ne se trouve en zone à risque. Cette étude doit ensuite être vérifiée et approuvée par l'*Instituto de Defensa Civil del Perú*. Enfin, ils pourront solliciter la demande de changement de zonage. D'après l'ingénieur, l'étude de risque prendra du temps et le changement de zonage à lui seul pourrait durer 2 ans, alors que le consultant engagé par la SEDAPAL pour réaliser les dossiers techniques doit terminer fin 2017.

Il ajoute que d'autres problèmes viennent s'ajouter à cela, de quartiers se trouvant sur des propriétés privées qui n'arrivent pas à être formalisés.

➤ *Pratiques illégales et trafic de terres*

Ces problèmes d'habitations en zones non urbanisables, ou d'habitations sur des propriétés privées sont parfois liés à un problème plus grand qui est celui du trafic de terres. En effet, dans le cas du projet « *La Nueva Rinconada* » et des zones classées comme zone agricole, lors de l'entretien avec les leaders communautaires, une des femmes nous expliquait que ces deux enfants avaient acheté à un lotisseur des terrains pour lesquels il leur avait présenté un plan, des documents « officiels » précisant que ces terrains se trouvent en zone urbanisable mais qui par la suite se sont avérés être faux. Ces deux enfants ont donc acheté puis construits leurs maisons sur des terrains qui se trouvent en réalité en zone agricole. Ils se retrouvent maintenant bloqués pour accéder aux services d'eau et d'assainissement.

Plusieurs entretiens des fonctionnaires de la SEDAPAL, mais aussi de personnes travaillant dans les municipalités, nous rapportent le fait que certains leaders communautaires divulguent de fausses informations quant aux projets d'eau. Ces fausses informations sont facilement diffusables si l'entreprise ne vient pas informer directement les populations. Les leaders feraient croire notamment à des coûts individuels pour chaque ménage afin d'intégrer les projets. Ils demandent ainsi aux ménages de leur verser une certaine somme, à priori dans le but de la reverser à la SEDAPAL, alors qu'en réalité il s'agit de faire des bénéfices personnels. J. Huamani, le coordinateur de la participation à Villa María del Triunfo nous évoquait le fait que par la suite, pour cacher ce genre de pratiques illégales, certains leaders communautaires refusent à la fin de leur mandat (qui est de 2 ans) de

transmettre les documents déjà obtenus pour l'intégration aux projets d'eau ou pour la formalisation de leurs quartiers. Les nouveaux leaders communautaires doivent donc reprendre au début les procédures.

➤ *Les murs de soutènement*

Dans les cas d'installation du réseau dans des zones de collines, qui le plus souvent sont des collines de sable, le sol n'est pas stable. Pour la SEDAPAL, il est cependant nécessaire de s'assurer de la stabilité avant d'installer les réseaux d'eau. Pour cela, des murs de soutènement sont construits. Ces murs servent à éviter les glissements de terrain et les coulées de boue en cas de fortes pluies ou de tremblement de terre. Mais la construction de ces murs n'est pas de la responsabilité de la SEDAPAL. En effet, ce sont les populations qui doivent s'organiser pour faire réaliser les dossiers techniques et trouver les financements. Ce problème a très souvent été évoqué pendant les réunions publiques car les populations n'arrivent souvent pas à trouver de financements.

En effet, les municipalités participent parfois à l'élaboration des projets à l'échelle du district et peuvent aider à trouver les financements, ou participer elles-mêmes au financement. Selon Robert J. et Metzger P. (2016), notamment dans le cas du Rímac, les murs de soutènement, « Levier d'action nettement clientéliste, [...] deviennent un objet central de la politique municipale. »⁷⁷. En effet, ils peuvent être parfois une action stratégique pour les municipalités afin de contenir les organisations sociales et en outre les murs de soutènement sont une action visible politiquement puisqu'ils permettront aux populations d'avoir accès à l'eau.

Mais les municipalités ne financent pas systématiquement les murs de soutènement. Lors de l'entretien avec les leaders communautaires, ces dernières évoquaient le fait que depuis des années elles cherchaient des financements qu'elles ne trouvaient pas. Elles cherchaient dorénavant du côté des ONG. Sans ces murs, les populations sont conscientes que les projets de connexion au réseau d'eau ne pourront pas aboutir.

Tous ces problèmes, dont nous avons donné les exemples les plus récurrents, peuvent empêcher les projets d'avancer pendant plusieurs années. Même si les populations sont

⁷⁷ ROBERT J., METZGER P., 2016, « *Les coulisses du pouvoir local : stratégies d'autonomie et pratiques informelles dans la municipalité du Rímac (Lima)* », L'Espace Politique [En ligne], 29 | 2016-2, p.11

conscientes que ces problèmes peuvent bloquer les projets, d'après l'ingénieur, et les leaders communautaires que nous avons interrogés en entretien, des conflits risqueraient d'apparaître au vu des promesses qui ont été faites.

« Cependant, nous leur promettons des choses, ou plutôt les politiques leur promettent des choses, ils leurs disent que de toute manière l'eau va leur être installée, donc beaucoup d'attentes se créent » (Entretien réalisé avec R.Chimoy, ingénieur en charge du projet Nueva Rinconada, le 01/08/2017).

« Et vient le problème du pourquoi nous prenons du retard dans ces secteurs ? Résoudre les problèmes que parfois le politique ne peut pas voir à son échelle. Nous, en tant qu'ingénieurs, nous essayons du mieux que nous pouvons mais malheureusement parfois nous ne pouvons pas malgré l'obligation de respecter les délais. » (Entretien réalisé avec R.Chimoy, ingénieur en charge du projet Nueva Rinconada, le 01/08/2017).

En effet, malgré les promesses faites lors des réunions publiques, des problèmes qui ne sont pas du ressort de la SEDAPAL peuvent retarder voire bloquer les projets. Ces problèmes montrent les limites de la participation : en effet, cette nouvelle stratégie de dialogue social ne permet pas de résoudre certains problèmes plus anciens ou plus complexes. Il semble donc que certains projets, qui permettraient pourtant à la SEDAPAL d'augmenter la couverture en eau à Lima, ne pourront pas voir le jour dans les délais prévus.

2. Les différentes visions de la participation citoyenne

A travers les parties précédentes, nous avons pu nous rendre compte que plusieurs visions de la participation citoyenne et de ses objectifs existaient entre les différents acteurs, les différentes personnes observées et interrogées. Il nous a semblé important de revenir sur ces différentes visions, qui montrent aussi à quel point les intérêts sont divergents lorsqu'il s'agit de participer, et ce qu'implique le fait que cette participation soit institutionnalisée et organisée par la SEDAPAL.

- a. La participation citoyenne contre les conflits et pour retrouver la confiance perdue dans les institutions

Comme nous l'avons déjà évoqué plus haut, les espaces bénéficiaires de « *Diálogo por el agua* » sont des espaces où des conflits sont susceptibles d'apparaître. B. Balarezo, membre de l'équipe de « *Diálogo por el agua* » disait que le rôle de son équipe était de pacifier les situations conflictuelles. Ce rôle semble se compléter avec celui de l'équipe de gestion sociale des projets de la SEDAPAL et des équipes sociales des consultants et des entreprises exécutrices des travaux.

« Donc, en ce qui concerne l'équipe de « Diálogo por el agua », pour nous l'équipe sociale ils sont une aide et on se complète parce que ça nous aide beaucoup à prévenir le thème des conflits qui se génèrent face à l'inaction qu'il y a pu avoir antérieurement. » (Entretien réalisé avec F. Talledo, chef de l'équipe de "Gestión Social de Proyectos" et responsable du programme "Agua es vida", le 17/08/2017).

Le fait de « faire participer » les citoyens serait donc pour l'entreprise un moyen d'atténuer les conflits susceptibles de surgir afin de ne pas retarder les projets. Pour cela, donner la parole aux citoyens lors de réunions publiques serait une manière de se « dire les choses en face » et que chacun se rende compte de ses torts.

« Les objectifs étaient, en quelque sorte, que si la SEDAPAL avait du retard, ou que le consultant présentait quelques inconvénients, que la population puisse le dire, qu'elle s'oppose, qu'elle le dise directement à la SEDAPAL à quel point nous sommes mauvais dans ce que l'on fait [...] qu'elle nous le dise de manière directe pour que la SEDAPAL en tienne compte et fasse les ajustements nécessaires. Sinon l'exécutif ne se serait jamais rendu compte de ces choses-là ». (Entretien avec R. Chimoy, ingénieur en charge du projet « La Nueva Rinconada », le 01/08/2017).

Lors des réunions publiques et de la table de travail, plusieurs membres de l'équipe de « *Diálogo por el agua* » nous évoquaient d'ailleurs le fait que la prise de parole des citoyens leur permettait de faire une sorte de « catharsis », c'est-à-dire d'évacuer toute la colère, les reproches qu'ils avaient envers la SEDAPAL afin de pouvoir avancer de manière plus apaisée par la suite.

Dans ce cas, la participation citoyenne à travers le dialogue social qui s'installe apparaît plus comme une manière de faciliter l'avancée des projets en évitant tout type de conflits ou contestation, que comme une manière d'impliquer les citoyens dans le projet. Comme le montrait J-P Gaudin (2007), la participation citoyenne peut aussi être un moyen de

circonscire la contestation. Afin de recréer le consensus face à des contestations, « *on en est venu à organiser préventivement le débat public. Offre soudaine de participation ? Volonté d'approfondissement démocratique ?* »⁷⁸.

Par ailleurs, comme nous l'avons vu plus haut, la participation citoyenne apparaît aussi comme un moyen pour la SEDAPAL de récupérer la confiance en l'entreprise, en faisant se déplacer les autorités de la SEDAPAL face à la population, pour dialoguer.

b. Pour les habitants : un moyen de s'impliquer dans les projets pour faire pression sur l'entreprise

Les leaders communautaires et les habitants en général semblent partager la vision de la participation citoyenne comme un moyen de communiquer de manière directe, et notamment avec les autorités de l'entreprise la SEDAPAL. En effet, durant les réunions, lors de leurs prises de parole, les leaders communautaires ont souvent remercié les autorités de la SEDAPAL de se déplacer sur le terrain et de venir voir la réalité de ces quartiers.

Cette participation leur permet de s'impliquer dans les projets de plusieurs manières : il y a la prise de paroles durant les réunions publiques, mais aussi pendant les tables de travail, et l'aide sur le terrain aux ingénieurs et aux travailleurs sociaux. Durant l'entretien avec les deux leaders communautaires, celles-ci nous ont précisé participer notamment lors des visites sur le terrain des ingénieurs, pour leur indiquer, leur raconter etc. C'était pour elles une manière de s'impliquer dans le projet puisque d'après elles toujours, elles ne pouvaient pas vraiment faire plus, puisqu'elles ne sont pas ingénieures. Elles considéraient en quelque sorte pouvoir faciliter le travail des ingénieurs, mais pas à « faire » le projet.

De plus, les réunions publiques ainsi que les tables de travail sont pour les habitants un moyen de « surveiller » les projets. En effet, cela a été répété de nombreuses fois, par les habitants lors des réunions publiques et des entretiens, à travers les rencontres suivies entre la SEDAPAL et la population, les habitants pourront surveiller l'avancée des projets et se mobiliser en cas de retard. Lors de l'entretien, les leaders communautaires nous expliquaient avoir confiance dans les ingénieurs actuels en charge du projet, car les choses avançaient comme prévu. Mais, elles disaient aussi rester vigilantes pour qu'en cas de retard, dont la SEDAPAL serait la cause, pouvoir être là pour faire pression afin que les délais soient respectés.

⁷⁸ GAUDIN J-P., 2007, *La démocratie participative*, Armand Colin, p.53-54

Cette vision a été très souvent évoquée par le directeur de la SEDAPAL et l'animateur lors des réunions publiques, mais en entretiens avec les fonctionnaires de la SEDAPAL, cette dimension est beaucoup moins ressortie. Si le directeur de la SEDAPAL l'a souvent répété, si retard il y a, les habitants qui auront bien été informés pourront se plaindre, se mobiliser pour réclamer ce qui leur avait été promis. Comme nous l'avons évoqué plus haut, à Carabayllo, une marche prévue pour se plaindre d'un retard dans les délais prévus lors d'un précédent « *Diálogo por el agua* » a été évitée par la SEDAPAL en organisant une nouvelle réunion publique.

Il s'agirait donc en quelque sorte d'impliquer les leaders communautaires avec des réunions suivies, ce qui est un moyen d'éviter ou de désactiver tout conflit qui pourrait survenir. Cette vision a été remarquée chez les représentants de municipalité que nous avons interrogé puisque tous nous ont dit que la participation citoyenne permettait de rendre les leaders communautaires plus actifs pour leur communauté en les mobilisant de manière suivie et en donnant une information claire à toute la population lors des réunions publiques afin que les leaders ne fassent pas circuler de fausses informations.

Conclusion de la troisième partie

La marque de cette gestion de la SEDAPAL semble être la mise en avant du dialogue social, de l'implication des citoyens. En effet, la participation citoyenne permet de faire avancer certains projets. L'amélioration de la communication entre les différents acteurs ne peut que faire avancer les choses, en évitant les blocages et certains conflits. Ce dialogue permet à chacun de s'écouter, de mieux comprendre les situations de chacun.

Cependant, on remarque que des dysfonctionnements persistent. Des quartiers restent en dehors de tout projet, la ville continue à s'étendre, la capacité à traiter les eaux usées est insuffisante... La SEDAPAL peine à gérer la demande, à la fois celle des populations qui réclament l'eau depuis parfois plusieurs dizaines d'années mais aussi des nouveaux arrivants, ceux qui habitent toujours plus loin et dans des zones plus difficiles d'accès.

La participation citoyenne est utilisée pour faire fonctionner des solutions comme le programme social « *Agua es vida* » ou pour tenter de résoudre des problèmes plus anciens et plus complexes comme la formalisation des propriétés, les murs de soutènement pour les zones à risque, les logiques clientélistes et de corruption. Mais les apports de la participation citoyenne sont limités : en effet, tous ces problèmes ne peuvent être résolus par le dialogue. La SEDAPAL doit faire face à des obstacles variés et complexes.

Il est important aussi de souligner que l'institutionnalisation de cette participation a permis un dialogue plus apaisé notamment entre l'entreprise et les habitants. Cependant, on peut se demander si l'objectif est de prévenir ou alors de cacher les revendications des populations. En effet, toutes les tentatives de mobilisation des populations sont devancées par l'entreprise pour créer un dialogue, alors même que l'entreprise n'est pas en mesure de répondre à toutes les revendications. On peut penser par exemple aux nombreux quartiers qui restent en dehors de tout projet. Certains fonctionnaires de la SEDAPAL évoquaient d'ailleurs cet aspect lors de conversations informelles : le dialogue doit être suivi d'actes, notamment lorsque des promesses sont faites, sinon le dialogue sera rompu.

Conclusion générale

Pour conclure cette étude, il nous paraît intéressant de revenir sur notre expérience de recherche et notre stage. Pouvoir effectuer un stage à l'étranger a été une grande chance et l'expérience a été très enrichissante. Ce stage de recherche nous a permis de confronter les savoirs et savoir-faire acquis durant la formation universitaire comme l'élaboration du raisonnement, la réalisation de la bibliographie ou l'enquête de terrain. Nous avons quelques premières expériences avec la réalisation du mémoire de Master 1 ou les travaux effectués en groupe lors du Master 2. Cependant, cette expérience à l'étranger a constitué le premier travail de recherche élaboré du début à la fin seule, avec l'appui bien entendu de M. Gouëset et M. Robert, dans un contexte étranger. Le stage, bien que court, nous a permis de réaliser un travail de terrain assez important, surtout pour ce qui est de l'observation directe.

En arrivant sur le terrain, nous nous sommes vite rendus compte de la complexité des situations, et des difficultés du travail sur le terrain notamment dans une grande ville comme Lima. La collecte des données a été marquée par plusieurs difficultés : entrer en contact avec les populations, obtenir des rendez-vous pour les entretiens, parfois accéder aux quartiers informels pour réaliser les entretiens, etc.

Nous pouvons dire que la participation citoyenne dans la gestion de l'eau est un thème complexe, notamment dans une ville fragmentée comme l'est Lima. Les enjeux derrière cet accès universel à l'eau sont très importants, d'un point de vue social notamment. En effet, la nécessité est grande et cela permettrait une nette amélioration des conditions de vie des populations dans les quartiers périphériques de Lima.

Mais derrière ces enjeux sociaux se cachent aussi de forts enjeux politiques. En effet, le Président actuel du Pérou, Pedro Pablo Kuczynski, n'est pas le seul à avoir promis l'eau pour tous. Alan García en 2006 avait lui aussi fait de l'eau sa priorité. Mais les dysfonctionnements dans la gestion de l'offre que nous avons montrés n'ont pas permis d'atteindre cette universalisation de l'accès à l'eau et à l'assainissement. Malgré les différentes stratégies qu'a adoptées la SEDAPAL depuis 1991, les difficultés diverses n'ont pas été résolues. Le contexte de Lima, une ville d'une telle taille située dans une zone aride, où l'informalité est

caractéristique de l'ensemble du pays, où les inégalités sont criantes, où les logiques clientélistes persistent, ne permet pas une résolution rapide des problèmes.

A partir de ce mémoire, plusieurs axes de travail pourraient être approfondis, notamment sur l'intérêt et les effets de cette stratégie de participation : quel est l'impact réel d'une participation comme celle-ci sur la gestion de l'eau ? Nous pourrions nous poser la question de la circonscription des conflits et mobilisations sociales par la SEDAPAL et de l'impact de celle-ci sur l'implication des populations. En effet, nous pourrions faire l'hypothèse que la volonté d'éviter toute mobilisation sociale de la part de la SEDAPAL pourrait provoquer une démobilisation des populations et une moindre implication dans les mécanismes de participation proposés par l'entreprise.

Bibliographie

Ouvrages et articles

BACQUE M-H., SINTOMER Y. (dir.), 2010, *La démocratie participative inachevée – Genèse, adaptations et diffusions*, Editions Yves Michel, 238p.

BEY, M., 2004, « *Le développement de la démocratie participative Etudes de cas au Pérou et au Mexique* », 1ères journées du développement du GRES -Le concept de développement en débat, IEDES – Université de Paris I, 19p.

BIED-CHARRETON, M., et al., 2006, « *La gouvernance des ressources en eau dans les pays en développement : enjeux nationaux et globaux* », Mondes en développement 2006/3 (no 135), p. 39-62.

BLATRIX C., 2002, « *Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective* », Politix, vol. 15, n°57, Premier trimestre 2002. Démocratie et délibération. pp.79-102.

BLONDIAUX L., FOURNIAU J-M, « *Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ?* », Participations 2011/1 (N° 1), pp. 8-35.

CAMDESSUS M., BADRE B., CHERET I., TENIERE-BUCHOT P-F, 2004, *Eau*, Editions Robert Laffont, 289p.

CRIQUI, L., 2014, « *Attention! Travaux en cours: L'extension des réseaux de services essentiels dans les quartiers irréguliers de Delhi et Lima.* ». Thèse d'architecture et aménagement de l'espace, sous la direction de Sylvie Jaglin. Université Paris-Est Marne-la-Vallée, 523p.

DABENE O., 2012, *Atlas de l'Amérique latine, le continent de toutes les révolutions*, Editions Autrement, 96p.

DURAND, M., 2010, « *Gestion des déchets et inégalités environnementales et écologiques à Lima - Entre vulnérabilité et durabilité* ». Thèse en Géographie et Aménagement de l'espace, sous la direction de Vincent Gouëset et Robert D'Ercole – Université de Rennes 2, 298p.

DURAND, M., 2010, « *24. Inégalités écologiques et eaux usées à Lima (Pérou)* », in Graciela Schneier-Madanes, *L'eau mondialisée*, La Découverte « Recherches », p. 439-454.

DUREAU F., GOUËSET V., MESCLIER E., 2006, *Géographies de l'Amérique latine*, PUR, Rennes, 374p.

FOURNIER J-M., 2010, « *23. Inégalités et conflits de l'eau dans les villes d'Amérique latine* », in Graciela Schneier-Madanes, *L'eau mondialisée*, La Découverte « Recherches », p. 419-437.

GAUDIN J-P., 2007, *La démocratie participative*, Armand Colin, 128p.

GRET M., SINTOMER Y., 2005, *Porto Alegre : l'espoir d'une autre démocratie*, Editions La Découverte, 139p.

IORIS A.A.R, 2012, « *The neoliberalization of public water in Lima, Peru* », *Political geography* n°31, pp.266-278.

MENDOZA FLORES M., 2016, « *“En la periferia de la ciudad y la gobernanza”. Un estudio de caso sobre la gestión local del agua y saneamiento en el Asentamiento Humano del Cerro Las Ánimas* », Thèse de *Gestión de Recursos Hídricos*, sous la direction de Gerardo Damonte Valencia, Pontificado Universidad Católica del Perú, 100p.

MERLIN P., CHOAY F., 2015, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Editions PUF, Paris, 839p.

METZGER P., GLUSKY P., ROBERT J., SIERRA A. (2014). *Atlas problématique d'une métropole vulnérable : inégalités urbaines à Lima et Callao*. Bondy : PRODIG, 36p.

NAGELS N., 2015, « *Pérou vs. Bolivie Représentations de la pauvreté* », *Outre-Terre*, vol. 43, no. 2, pp. 330-341.

PARRA RAMIREZ E., 2007, « *La participación ciudadana en el ámbito de las políticas públicas* », *Reflexión Política*, vol. 9, n°17, junio 2007, pp. 76-87

PAREDES J-P., 2012, « *Otra Democracia: sociedad civil, ciudadanía y gobernanza local* », *Polis*, n°16, pp.1-23

PERETZ H., 2004, *Les méthodes en sociologie – L'observation*, Editions La Découverte, Collection Repères, 119p.

ROBERT J., METZGER P., 2016, « *Les coulisses du pouvoir local : stratégies d'autonomie et pratiques informelles dans la municipalité du Rímac (Lima)* », *L'Espace Politique* [En ligne], 29 | 2016-2, 22p.

SAILLARD, Y., SATHYANARAYANA, G., 2010, *Accès à l'eau dans les territoires urbains, expériences indiennes et françaises*. Editions Lavoisier, 249p.

SALCEDO J., VASQUEZ R., & ACOSTA J., 2003 – *Proyecto Ampliación de la Cobertura (PAC) - La SEDAPAL: Estrategia para brindar servicios de agua y saneamiento a los más pobres de Lima*. Boletín del Comité Sectorial de Agua y Saneamiento, 15: 1–3.

SANNAZZAR, J., 2012, « *Participación ciudadana en conflictos ambientales en Latino América: el caso « Papeleras » y la asamblea ciudadana ambiental* ». XV Encuentro de Latinoamericanistas españoles, CEEIB, novembre 2012, pp.1474-1487.

STEBE J-M, MARCHAL H., 2007, *La sociologie urbaine*, PUF, Collection 128, 128p.

Documents techniques

BONFIGLIO, G. & AL., 2002 – *Servicios de agua en zonas periurbanas de Lima Metropolitana. La experiencia del proyecto Alimentación de Agua para Pueblos Jóvenes (APPJ)*, 87 p.; Lima: Banco Mundial, Programa de Agua y Saneamiento.

CALDERON, J., 2008, *Informe final de sistematización del Proyecto Ampliación de Cobertura*, Alternativa, Lima, 82 p.

CALDERON, J. & al., 2015, *On the path to progress : Improving living conditions in Peru's slum settlements*, Overseas Development Institute, 36p.

GARRIDO-LECCA, H., 2010 – *Inversión en agua y saneamiento como respuesta a la exclusión en el Perú: Gestación, puesta en marcha y lecciones del Programa Agua para Todos (PAPT)*, 45 p.; Santiago de Chile: CEPAL, Colección Documentos de proyectos.

Ministerio de Economía y finanzas de la República del Perú, 2009, *Evaluación independiente Programa Agua Para Todos*, Lima, 94p.

SEDAPAL & WORLD BANK, 2006 – *Agua para las zonas periurbanas de Lima Metropolitana. Lecciones aprendidas y recomendaciones*, 104 p.: Lima: World Bank, Water and sanitation program.

Sites web :

Alter-EAU, « *Appel à communication, Au-delà des dispositifs participatifs institutionnels : quelles formes alternatives de participation à la démocratie de l'eau ?* », Alter-EAU. Mis en ligne en 2016. Consulté le 20/03/2017. URL : <https://altereau-unilim.sciencesconf.org/resource/page/id/1>

Alternativa, [En ligne]. Consulté le 06/10/2017. URL : <http://www.alter.pe/>

Andina, « *Medio millón de pobladores del cono sur de Lima tendrán acceso a agua y alcantarillado* », Andina, Mis en ligne le 22/12/2015. Consulté le 22/09/2017. URL : <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-medio-millon-pobladores-del-cono-sur-lima-tendran-acceso-a-agua-y-alcantarillado-590791.aspx>

Blue Grass, « *Présentation – Les luttes pour « l'or bleu » - Des mobilisations locales pour l'eau à l'internationalisation des politiques environnementales. Une analyse multi-niveaux* ». Blue Grass. 2014. [En ligne]. Consulté le 01/09/2017. URL : <http://bluegrass.hypotheses.org/bluegrass/presentation>

El Comercio, « *PPK: ¿cuán factibles son compromisos de su mensaje a la nación?* », El Comercio [En ligne], Mis en ligne le 29/07/2016. Consulté le 20/09/2017. URL :

<http://elcomercio.pe/politica/gobierno/ppk-factibles-son-compromisos-mensaje-nacion-242115>

El Peruano, « *Ley de reforma constitucional que reconoce el derecho de acceso al agua como derecho constitucional* », Diario Oficial del Bicentenario – El Peruano, [En ligne]. Mis en ligne le 21/06/2017. Consulté le 10/07/2017. URL : <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/ley-de-reforma-constitucional-que-reconoce-el-derecho-de-acc-ley-n-30588-1536004-1/>

El Peruano, « *Plan de inversiones de Sedapal sumará S./9,273 millones* », El Peruano. [En ligne]. Mis en ligne le 09/11/2013. Consulté le 10/10/2017. URL : <http://www.elperuano.pe/noticia-plan-inversiones-sedapal-sumara-s-9273-millones-12112.aspx>

FLORES Sara, « *SEDAPAL invertirá S/ 1,050 millones en agua y alcantarillado para Nueva Rinconada* », Agencia Orbita, Mis en ligne le 15/06/2017. Consulté le 22/09/2017. URL : <https://agenciaorbita.org/SEDAPAL-invertira-s-1050-millones-agua-alcantarillado-nueva-rinconada/>

Nations Unies, « *L'Assemblée « reconnaît » le droit à l'eau potable comme un droit fondamental et nomme Carman Lapointe du Canada Secrétaire générale adjointe au contrôle interne* », Nations Unies. Mis en ligne le 28/07/2010. Consulté le 20/03/2017. URL : <https://www.un.org/press/fr/2010/AG10967.doc.htm>

Nations Unies, « *Résumé du rapport 2015 – Objectifs du Millénaire pour le Développement* », Nations Unies, [En ligne] Mis en ligne en 2015. Consulté le 06/10/2017. URL : http://www.un.org/fr/millenniumgoals/reports/2015/pdf/MDG%202015%20summary_fr.pdf

SEDAPAL, « *Diálogo por el agua* », Page officielle Facebook. Consulté le 23/08/17. URL : <http://facebook.com>

SEDAPAL, Site officiel. URL : <http://la SEDAPAL.com.pe>

UNICEF, « *Les Objectifs du Développement Durable (ODD)* », UNICEF, mis en ligne le 25/09/2015. Consulté le 04/10/2017. URL : <https://www.unicef.fr/dossier/objectifs-de-developpement-durable-odd>

Annexes

Annexe 1 : Guide d'entretien fonctionnaires de LA SEDAPAL

¿Cuál es su misión en LA SEDAPAL?

Objetivos y selección de las zonas beneficiarias

¿Qué papel tiene en el proyecto Diálogo por el agua?

¿Según Usted, cómo se eligieron las zonas beneficiarias de Diálogo por el agua? ¿Quién eligió? ¿Cuáles son los criterios?

¿Según Usted, cómo se complementan los diferentes programas: Diálogo por el agua, Agua es vida, Agua Segura?

Diálogo por el agua tiene como objetivo ser un espacio tanto de comunicación sobre la situación de los proyectos como un espacio que promueve la participación ciudadana. ¿Según Usted, cuáles son los objetivos con respecto a la participación?

¿Cómo definiría Usted la participación ciudadana?

¿Si Usted trabaja desde tiempo en LA SEDAPAL, vio una evolución en la manera de ver la participación ciudadana?

El desarrollo de las reuniones

¿Según Usted, quién tiene la responsabilidad de resolver los problemas de:

- Saneamiento físico-legal
- Estudios medio-ambientales o estudios del suelo
- Muros de contención
- Agua contaminada en los camiones cisternas?

¿Según Usted, en qué medida pueden acceder a los pedidos de la población en las reuniones? ¿Cuáles son los márgenes de negociación?

¿Según Usted, las reuniones y las primeras mesas de trabajo permitieron resolver algunos de estos problemas?

De alguna manera, los Diálogos son una nueva forma para LA SEDAPAL de hacer la participación ciudadana, ¿Según Usted, cambió algo en las relaciones entre los técnicos de LA SEDAPAL y la población?

¿Según Usted, provocó cambios en su manera de trabajar?

¿Según Usted, cambiaron las maneras de trabajar o comunicar con las organizaciones sociales?

Trayectoria personal

¿Cómo fue su trayectoria profesional? ¿Desde cuándo trabaja en LA SEDAPAL?

¿Participó en anteriores programas de extensión de redes de agua y saneamiento en zonas periféricas de Lima (por ej. APPJ, PAC, APT)? => ¿Según Usted, cuáles fueron las evoluciones en los programas?

¿Según Usted, cómo se plantea el tema del derecho al agua en LA SEDAPAL?

Annexe 2 : Guide d'entretien représentants de municipalité

¿Cuál es su misión en la municipalidad?

¿Desde cuándo trabaja en la municipalidad?

¿Antes de los Diálogos por el agua, cuáles fueron los diferentes proyectos previstos para abastecer en agua el distrito?

¿Algunos se llevaron a cabo?

¿Según Usted, cuales son los problemas más destacados en el distrito en cuanto a la realización de los proyectos de ampliación de las redes de agua?

El programa Diálogo por el agua

¿A nivel de la municipalidad distrital, cuantos proyectos se están desarrollando con Diálogo por el agua?

¿Se complementan con otros programas como por ejemplo Agua es vida o Sembramos Agua?

¿Cuándo fue la primera reunión previa a la reunión pública con LA SEDAPAL para el programa Diálogo por el agua?

¿Cómo les fue presentado el proyecto Diálogo por el agua?

¿Qué le pareció?

¿Antes ya habían tenido reuniones y mesas de trabajo así con LA SEDAPAL?

Uno de los objetivos de Diálogo por el agua es promover la participación ciudadana, ¿qué le parece?

¿Cómo definiría Usted la participación ciudadana?

¿Según Usted, que permite la participación en este proyecto?

El papel de la municipalidad en el proyecto

¿Según Usted, qué papel LA SEDAPAL les atribuye, como representante de la municipalidad, en el programa?

¿Aparte de las reuniones, están invitados a participar en alguna etapa del proyecto? ¿Cuál(es)?

¿Según Usted, cuáles son sus responsabilidades como municipalidad?

¿La municipalidad ayudó a LA SEDAPAL en la elección de las zonas beneficiarias?

Las relaciones con LA SEDAPAL

¿Antes de los Diálogos, cómo trabajaban con LA SEDAPAL?

¿Cómo se comunicaban con LA SEDAPAL?

¿Según Usted, los Diálogos cambiaron algo en la forma de comunicar o trabajar con LA SEDAPAL?

Annexe 3 : Guide d'entretien leaders communautaires

Trayectoria personal y en el barrio

¿Desde cuándo vive en esta zona?

¿Desde cuándo es dirigente?

La organización social

¿Tienen una organización específica respecto a los problemas de agua?

¿Cómo se formó (obligación de parte de LA SEDAPAL o iniciativa propia)?

¿Desde cuándo?

¿Ha ido evolucionando en el tiempo?

El agua en el barrio

¿Cómo se abastece el barrio en agua?

¿Cuáles fueron los diferentes proyectos previstos para abastecer en agua la zona?

¿Según Usted, por qué no se llevaron a cabo los proyectos?

¿Según Usted, cuales son los problemas más destacados en el barrio en cuanto a la realización del proyecto de ampliación de las redes de agua?

El programa Diálogo por el agua

El desarrollo del proyecto

¿Cuándo fue la primera reunión previa a la reunión pública con LA SEDAPAL para el programa Diálogo por el agua?

¿Cómo les fue presentado el proyecto?

¿Qué le pareció?

¿Antes ya habían tenido reuniones públicas y mesas de trabajo así?

¿Según Usted, cuales son los objetivos de estas reuniones y de las mesas de trabajos?

¿Cómo se desarrollan las mesas de trabajo?

¿Según Usted, qué permitieron hasta ahora?

El papel de los dirigentes

¿Según Usted, qué papel LA SEDAPAL les atribuye, como dirigentes, en el programa?

¿Están invitados los dirigentes a participar a algunas otras etapas del proyecto? ¿Cuál(es)?

¿Y, según Usted, qué papel tiene la población en el programa?

¿Según Usted, cómo reaccionó la población de su asentamiento frente al anuncio del programa y del proyecto de abastecimiento de agua durante la reunión pública?

Las relaciones con LA SEDAPAL

¿Aparte de los Diálogos por el agua, de qué manera pueden comunicar sus reivindicaciones, sus expectativas ante LA SEDAPAL?

¿Con qué sector de LA SEDAPAL se comunican principalmente?

¿Según Usted, la municipalidad les apoya en sus reivindicaciones?

¿Según Usted, los Diálogos provocaron un cambio en las relaciones con LA SEDAPAL?

Annexe 4 : Retranscription entretien J. Huamani, coordinateur de la participation à Villa María del Triunfo, le 16/08/2017.

¿Cuál es su misión en la municipalidad?

Bueno, aca como coordinador general de promotores de participación vecinal. Soy el encargado que coordino con las 7 zonas de Villa María del Triunfo que vienen a solicitar para que sus organizaciones sociales sean reconocidas y a la vez también cuando hay un proyecto por parte del estado o por otras entidades netamente, estoy el encargado de lazar a la población y las organizaciones sociales y netamente al ente, o sea la institución. Y también, cuando hay conflictos dentro del ... urbano, por limites, puede ser internamente, tratamos de hacer una ente conciliador para que realmente puedan llevarse en armonía, un buen recaudo.

¿Y hace mucho tiempo que hace eso?

Realmente yo vengo trabajando acá lo que es gestión pública hace dos años y medio. Primero trabaje en lo que es el CODISEC, el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana, también al nivel de las 7 zonas. Y acá lo que es organización social, estoy exactamente 2 meses. Pero aparte de eso, yo vengo trabajando también ya más de 30 años para el estado, o sea como redactor, editor, la carrera de ciencia de la comunicación. Entonces soy bachillerado en ciencia de la comunicación. Y he laburado para el ministerio interior durante todo este tiempo.

¿Y antes de los Diálogos por el agua, cuáles fueron los diferentes proyectos previstos para abastecer en agua el distrito?

Bueno, por mi conocimiento, de toda manera cuando te dan este cargo que es el coordinador, tienes que empaparte toda lo que es el antes y el después. O sea tú ves el activo y el pasivo. Pero acá vi que vienen trabajando lo que son los esquemas o sea el esquema 308, el 309, 310 pero ya viene de gobiernos anteriores. Entonces, parece que cada gobierno lo vuelve y hasta que... Pues los esquemas duran 15, 20 años para poder realizar este proyecto. Y entonces yo me tomaré como es participación vecinal, también trabajamos allí y yo tengo también que empaparme de eso. Y entonces estoy haciendo eso, o sea buscarme, bueno parece mentira pero nosotros cuando hacemos un relevo de cargos, a veces tenemos esta malicia, entre nosotros mismos que no dejamos ni una gata, te borramos todo. Y uno empieza de nuevo a averiguarse que asentamientos humanos están en cada esquema, quienes son los encargados para recién enlazarlos y volver coordinar con los encargados de LA SEDAPAL para que realmente se haga este proyecto. Por ejemplo en este caso, el proyecto de Agua es vida, entonces y no pueden intervenir, perdón, en dos proyectos porque ya sería un gasto fuerte para el estado. Entonces ya lo sacamos. Entonces como avanzamos... Pues haciendo una gata y hacemos más que nada un trabajo coordinado con LA SEDAPAL. En este caso con el señor Luis Cortés, con él hacemos el enlace.

¿Y algunos de los proyectos ya se llevaron o todavía no?

Bueno, el proyecto más cercano que se va a llevar acá es el esquema 308, el que está en la Rinconada por San Juan de Miraflores y la margen izquierda. Ese es el que se va a llevar a cabo más o menos acá. Y el otro proyecto también que se va a llevar con Agua es vida, hay 5 asentamientos humanos que le han hecho el filtro y le han y le han hecho la velación correspondiente y han sido elegidos. Y lo que nosotros estamos haciendo como entidad de la municipalidad es agilizar sus papeles para que ellos no tengan ni un problema y puedan tener lo que realmente todo el mundo espera, o sea un servicio básico que es importante para la calidad de vida de todo ser humano.

¿Y según Usted, cuales son los problemas más destacados en el distrito para que se realicen los proyectos de agua?

Mayormente el problema acá es dirigenal. Pues cada dos años, de acuerdo con el estatus que ellos tienen se reeligen. ¿Pero cuál es el problema? El problema es que nosotros para poder tener un reconocimiento de acuerdo a una ordenanza 195 hay ciertos requisitos. Y el requisito por ejemplo está el libre padrón, el acta de constitución, el libre de acta. ¿Pero qué sucede? Muchos de ellos no los entregan. O sea se adueñan del libro para que el otro no continúe y allí viene el problema. Como no tienen libro y como son requisitos en la parte legal para que se les de su reconocimiento, no se puede pues, se estanca. Y allí viene el problema, vienen los conflictos.

¿Y porque no lo dan?

Realmente no están de acuerdo que la otra directiva entrante, a veces ya piensan que el asentamiento humano como hay beneficios, cobros por trabajos estos que han... Por ejemplo hacen trabajos de campo, limpieza, un trabajo que ellos... Pues cobran 50 soles. Y esa plata ellos se benefician. Y otra cosa pues a veces hay donaciones directamente de ONG o acá que tenemos la empresa nacional de cemento Lima, entonces le dan cementos, ellos dicen acá vamos a poner cemento, y hacen pagar unos 50, 100, 200 soles y se agarran, y muchas veces los estafan a los pobladores. Ese es el gran problema.

¿Y entonces cual es el rol del coordinador en estos casos?

Ya, el rol, en este caso mío y a través de las promotoras que trabajan en cada zona, porque hay un promotor en cada zona, es que realmente tratan lo posible de conciliar o sea primeramente de hablar con sus dirigentes y entrar al uso de razón de que los entregan los libros porque el único perjudicado no es él, no es la persona sino toda una población y no vamos a poder avanzar. Porque en este caso los requisitos para cualquier trámite municipal es el reconocimiento de su organización social. Sino no hay trámite, no hay nada. Es fundamental para todas estas organizaciones sociales.

¿Y cuándo fue la primera reunión previa a la audiencia pública de dialogo por el agua?

Bueno nosotros acá hemos tenido prácticamente. Cuando yo llegué acá en julio, justamente llegué en la primera reunión o sea la primera pero con Agua es vida no por los esquemas. Estoy hablando de Agua es vida. Fue la reunión en julio o sea una reunión con todos los asentamientos humanos de las 7 zonas para que realmente puedan estar en este proyecto social. Porque realmente es un proyecto social sin costo alguno pero más que nada como tipo modulo que trae solamente el agua y el desagüe lo hacen netamente como un tratamiento. O sea no es convencional. El otro es convencional y este no es convencional. Entonces la idea era que personas que acá en nuestro distrito como es una zona bien accidentada, es difícil por su misma geografía, es bien difícil que hagan las instalaciones entonces por eso el estado lanzó un proyecto y dijo que el agua vamos a tener todos, y en algunas zonas como es Villa María, San Juan de Lurigancho y acá escogieron y al toque y en caso mío se emprendió el fueguito y comencé a citar a todas las organizaciones sociales. Como yo tengo una gata netamente, como le dije vengo trabajando para el estado y a la vez también trabajé en el CODISEC entonces ya tengo registrado quienes son los dirigentes y les invite para este nuevo proyecto. Y vinieron acá más o menos

300 a 400. De los 400 han ido puliendo quienes están en los esquemas y quienes no y de allí se han ido puliendo. Y la última reunión que hemos tenido masivamente, te acuerdas en el grifo Chinito, cuando vino el presidente de LA SEDAPAL, Rudecindo Vega. Esta fue la masiva, la fue un todo, los esquemas y los proyectos. Y lo otro, todos los lunes nos venimos reuniendo a las 9.30 acá en el auditorio, ya revisando ya las documentaciones para que no tengan un problema. En este momento sale, allí lo asesoramos. Como coordinador y como ente trabajamos con el coordinador de LA SEDAPAL, o sea el coordinador de ese proyecto que es Agua es vida. Y de los esquemas todavía no lo estoy manejando porque el esquema viene por sí solo. Los esquemas vienen ya por el estado directo. Nosotros lo estamos haciendo ahorita solamente por lo que es Agua es vida. En los esquemas no estamos trabajando.

¿Y en las reuniones del lunes viene LA SEDAPAL también?

Viene LA SEDAPAL si, viene el coordinador que es Luis Cortés. Y en caso mío que es la parte de convocatoria, que los llamo y les digo que no se olviden que mañana tenemos una cita y que traen a sus planos visados, que traen a los requisitos para seguir revisando la documentación. Porque este proyecto si o si lo quieren ejecutar en enero de 2018. Por eso es la apresura. Y algunos acá, hay 2 AAHH que tienen problemas con el plano visado entonces hace unos días, se ha hecho una ordenanza, la 235, donde realmente lo que sucede que son en una PTP, una área donde el estado no da planos visados porque es una área intangible. Pero ahorita lo están dando, con esta ordenanza lo van a dar porque uno de sus artículos dice que si están dentro de un proyecto del estado de servicio básico, si le van a dar su plano visado. Entonces van a ser beneficiados.

¿Y entonces, me decía que para los esquemas...?

No, solamente participamos no más. Si tienen una reunión con LA SEDAPAL. Pero para sus diálogos coordinan directamente con sus dirigentes centrales. Que ya lo tienen registrados en la data. Y ellos van directamente al campo.

¿Entonces no hacen reuniones aquí?

No, acá solamente en caso que ya se va a ejecutar, nada más. Cuando se va a ejecutar la obra, allí si vienen acá. ¿Por qué? Porque también acá hay uno de proyectos y obras, acá hay una subgerencia y también participación vecinal, entonces lo llaman. ¿Para qué? Pues para que realmente el alcalde participe directamente, como protocolar, entre el estado y la municipalidad.

¿Y entonces las reuniones y las mesas de trabajo con LA SEDAPAL ayudan a resolver los problemas?

Ayuda un montón porque, parece mentira, pero hay veces los dirigentes hoy día están que asumen esta responsabilidad pero no son capacitados. Inclusive algunos son iletrados. Algunos están allí solo por entusiasmo y por el rollo de su pueblo lo hacen y no todos pueden ser dirigentes. Parece mentira pero es una pérdida de tiempo. Mayormente yo veo que las personas de la tercer edad son los más que están activos pero ahora los jóvenes muy poco participan salvo que sean jefe de familia y por la necesidad allí recién participan. Por eso estamos funcionando todos los lunes. Hoy no hay mucha gente que viene porque ya le hemos dicho como son los expedientes, que tienen que traer, sus planos visados, su patrón de moradores. ¿Y cómo hacemos nosotros? Nosotros vamos, también salimos al campo o sea entre los lunes que vamos, por ejemplo el miércoles me voy con el señor Cortés al campo, a Paraíso, que es donde se va a empezar la obra. Hemos ido también para invitar a otros AAHH que se sumen porque allí va a pasar la red. Entonces aprovechamos también eso. Eso también hacemos.

¿Y bueno, uno de los objetivos de estos proyectos como Diálogo por el agua y Agua es Vida, es promover la participación ciudadana, que le parece?

Para mi es lo mejor que está haciendo el estado porque realmente en cierta forma, lo tiene activo al dirigente. Pero hay esta mano oscura de los esquemas. Por ejemplo el de los esquemas, para mi,

también es beneficioso pero para el dirigente es viveza porque ellos mienten y tienen reuniones y le piden a cada lote 50 soles o 100 soles y nadie rende cuenta de este dinero. Dice, no, el esquema de agua nos está pidiendo esto, nos tenemos que llevar estos documentos, estos documentos... Y por motivo de eso, ellos se aprovechan de eso y se hacen para su propio beneficio. Pero en cambio en el proyecto de Agua es vida, no, porque el mismo dirigente y a su misma población, hemos ido directamente con el señor de LA SEDAPAL a explicarle y a hacer una capacitación con proyección viendo lo que va a hacer el estado y diciendo que no va a costar ni un sol. Entonces no tienen por qué pedir dinero.

Es justo lo que me decían ingenieros de LA SEDAPAL, que estas reuniones como hubo en VMT permiten dar la información directa para que no haya falsa información...

Y ellos se multiplican. Porque una vez que le das la información, ellos son rápidos o sea que le dicen al otro, otro, otro y ya saben todos ya. Ya se enteraron todos, entonces ya no les da tiempo a estos dirigentes que se aprovechen de esto. Acá hay un montón la verdad. En VMT ni que hablar. Utilizan hasta artimañas para poder sacar provecho. Por eso acá el trabajo del coordinador es bien importante. ¿Por qué? Porque a veces el promotor va y le tratan [¿?] pero cuando vienen a mí ya el dirigente, yo recibo al dirigente, no a los pobladores sino al dirigente y ya con la ordenanza y la ley, le hago ver las cosas bien, y hay veces hasta están cometiendo delitos y lo saben... Entonces yo ya cuando les explico todo, también voy a su AH y les digo en caso que hay unos malos manejos, ellos tienen todo el derecho de presentar su queja. Acá también hay [...] mesa de parte, no cuesta nada, solamente [...] y pones la queja. Y cuando hay la queja, nosotros vamos. Vamos y allí le encargamos al dirigente. Es también una forma de estar activo con los dirigentes. Darle esta fortaleza y esta garantía al morador, eso hacemos.

¿Cómo definiría la participación?

¿De LA SEDAPAL? Bueno, con este proyecto, LA SEDAPAL propone como una cosa real. A través de sus ingenieros y sus técnicos que realmente saben del campo, porque ya se han ido al campo. Saben pues que va a ser bien difícil. O sea lo que es la instalación de agua, las tuberías eso es fácil. Pero donde, quien va a recibir la descarga. Ese es el problema. Porque acá en VMT, la gente de la parte alta vive a través de [...], o sea la mayor parte de la gente que se lava la cara, esa agua la botan allí y cada vez que botan van debilitando el terreno, se va mojando el terreno y puede haber un... Entonces esta labor es propiamente lo que con el propio LA SEDAPAL coordinamos. Ellos como son la parte más técnica, ellos lo tratan de tejar (¿?) a la población.

¿Y también trabajan con el equipo social de LA SEDAPAL?

Bueno, hasta el momento solamente con la parte ejecutora porque he tenido la oportunidad solamente con la parte ejecutora, con el encargado, con el coordinador de coalición social y de los ingenieros de ejecución o sea directamente los ingenieros, los técnicos de los que van a hacer la obra. La jefa también vino. Por lo menos 4 ingenieros vinieron. Hemos ido al campo con ellos. Allí han aprendido la realidad de las cosas. Para mí también es algo nuevo porque nunca he visto este módulo básico de servicio, de lo que va lo van a instalar, el seco.

¿Según Usted, que papel les atribuye LA SEDAPAL como representante de la municipalidad en los proyectos?

Netamente cuando una institución del estado ejecuta obras, parece mentira, la municipalidad se lleva buenas augurios. ¿Por qué? Porque es una obra que el estado hace, ¿pero dónde lo ejecuta? En el distrito. ¿Y quien tiene que dar la autorización? La municipalidad, y cuando tú le das una calidad de vida a tu población, la población va a estar también, va a pagar su servicio, va a pagar sus impuestos. ¿Por qué? Porque le estamos haciendo obras. Ellos no saben que la municipalidad está haciendo. Pero la municipalidad también participa a través de sus trabajadores. Es el estado que ejecuta la inversión. Pero a través de la municipalidad. Entonces eso parece mentira, esa obra que hace da pie para que el

administrado pague sus impuestos porque acá en VMT casi del 100%, el 30% no más es lo que paga. Acá no hay mucha recaudación. La gente es muy morosa.

¿Por qué?

Por lo mismo que no ve obras. La gente ya quiere obras. No sé si Usted ha sido testigo de ver que en las partes altas no hay agua. Mire como compran el agua, 25 soles el tanque y la moto para subir, porque no hay vías. Cada moto le cobra 3 a 4 soles ida y bajada. Gastan el pasaje más caro, son los que compran el servicio básico más caro. Y LA SEDAPAL nos ayuda mucho para nosotros, con lo que está haciendo. Porque nos ayuda con la confianza de la población con nosotros.

Si, también hay el tema de la confianza que se genera con las audiencias públicas...

Si, acá nosotros el alcalde realizó audiencias públicas también descentralizadas. VMT está distribuido en 7 zonas. Alguna de las zonas más grandes es la zona de José Calon Maliati. 22.55 (cite les 7 zonas). Y el alcalde en cada zona hace su audiencia. E inclusive a veces hay audiencias masivas acá en el auditorio donde da estas obras que vienen del estado. Y algunos están en los esquemas desde años, y alguno desde ni un solo año. Y acá los cerros se están llenando, ya no queda espacio para vivir. Todito se ha llenado de vivienda. Después también están en zonas que por la ley no pueden vivir pues están en áreas verdes o en áreas ecológicas o zona de alto riesgo. Pero la gente se mete no más.

¿La municipalidad tuvo un rol en la elección de las zonas beneficiarias? ¿O sea, ayudó a LA SEDAPAL?

Si, si. Por ejemplo él que le habla, le ayuda mucho. Porque realmente aparte de venir de acá, de esta zona, vivir aquí desde más de 50 años y conocer realmente donde hay esta necesidad y también para no tener problemas con LA SEDAPAL, donde están estas zonas que tienen necesidad pero que no tienen sus documentos en reglas, de acuerdo a las normas y la ley, no que salga de la norma. Entonces nosotros somos los que les llevamos, somos los que les damos los AAHH y ellos ya a través de sus datas, filtran y nos dicen este si, este si y así. O sea trabajamos de la mano pero nosotros somos los que le damos el plano. Porque tenemos los mapas. Tenemos los mapas de las 7 zonas.

Y también conocen bien la zona, la población...

Si, les conocemos como la palma de la mano. Y nosotros somos los que les llevamos. Les decimos por donde tienen que ir porque si llegaban solos se demorarían un mes en conocer el sitio. Con nosotros llegan y no demoran ni un día.

Y antes de las reuniones como las de Agua es vida, ya habían tenido reuniones tan seguidas con LA SEDAPAL?

Si, he visto que tenían reuniones por los esquemas. Estos esquemas se reunían pero, se han reunido por el agua y han tenido otras reuniones para que los predios, con COFOPRI porque algunos predios solamente tienen constancia de posesión. Entonces para que ellos saquen su titulación, también ha habido este tipo de reuniones. Si, ha habido bastante. Y ahora va a haber otro con el censo. Y para eso también necesitan los mapas. En otras municipalidades puede ser diferente. A veces contratan personas pero son personas que no conocen la zona, son de otros lugares. Y es difícil, como acá también hay varios funcionarios que no viven en la zona, que no conocen. Entonces, como van a ver la realidad de la cosa. En cambio él que le habla vive acá, nació acá, trabaja acá e inclusive sale al campo entonces pues todas las cosas y también conoce toda la realidad de las personas.

Y bueno una última pregunta, ¿Piensa que estos programas que está realizando ahora LA SEDAPAL cambiaron la relación entre la municipalidad y LA SEDAPAL?

Bueno, para mí lo que realmente han hecho, el trabajo de la entidad de LA SEDAPAL con nosotros ha sido beneficioso porque no ha habido tanta corrupción como lo que hay en los esquemas, que se aprovechan o sea como en los esquemas el estado está trabajando mayormente directamente con

todos los dirigentes, o sea que dirigentes, por ejemplo es por zonas. Por ejemplo en el caso de Mariati, se divide también por subzonas, entonces hay un dirigente que vive en Paraíso y forma una dirigencia central que agarra 17 AAHH y estos 17 AAHH forman una directiva y zonifican toda esta zona. Esto son los esquemas. Pero en cambio acá, en Agua es vida no, es AH con AH. Si en un AH hay 70 pobladores, hay 70. De allí se va a otro AH, para los 80 y así. En los esquemas no, el esquema agarra todo, o sea la troncal puede pasar por San Juan, por Villa el Salvador, puede agarrar la Molina, puede agarrar VMT... No le interesa la zona, sino que pase la troncal. Es diferente pues.

Son proyectos más grandes...

Si, más grandes, y más costoso también porque es una millonada. El estado invierte más dinero. En cambio creo que el otro es... Y aparte el otro es más beneficioso porque aparte que el estado va a hacer Agua es vida, yo veo que este proyecto el estado lo asume pero no lo afecta al dinero de la persona que va a recibir esta ayuda. Entonces es bastante lo que está haciendo. Y si nosotros nos ponemos a pensar, estas personas compran el agua en cisterna. ¿De donde sabemos que es esta agua? Porque no lo hacen estudios y deberían hacer estudios, porque cuantas enfermedades hay. Y la gente lo único que hace es comprar, hervir, ingerir. El agua de LA SEDAPAL no, porque el agua de LA SEDAPAL es tratada pues. Es muy diferente.

Pero entonces los camiones cisternas no son todos de LA SEDAPAL...

No, los camiones son netamente de la calle. Ellos traen agua de diferentes lugares, hay sitios donde realmente botan agua o sea no tienen un control. Yo hasta ahorita no he visto ni un control. Son camiones particulares, los llamamos aguateros. Ellos traen el agua y venden. Por eso hay gente que dice que a veces compran su agua y encuentran residuos, a veces tierra, a veces el agua es medio gaseosa. No todas las aguas son iguales. Por eso también a veces acá reciben el ayuda de salud (=> gotita de lejía, pastillas)

Annexe 5 : Retranscription entretien F. Talledo, chef de l'équipe de gestion sociale des projets et en charge du programme « Agua es vida », le 17/08/2017

Organización del trabajo social

¿Cuáles son los principales objetivos del equipo social de LA SEDAPAL?

El equipo tiene como objetivo ayudar, co-ayudar la parte de ingeniería a que se puedan implementar tanto a nivel de estudios como de obras los proyectos de la manera más adecuada. En este marco, el objetivo que tiene el equipo de gestión social es poder interactuar a nivel de la población, dar información, evitar o prevenir ciertos conflictos que se puedan dar en el marco de la demora de los proyectos o estudios.

¿Entonces qué actividades desarrollan principalmente?

Aquí se trabaja, todos los procesos del equipo de gestión social están normados, procedimentados. Entonces aquí lo que se trabaja es, a través de unos términos de referencia que se hacen a partir de que se contrata, a los consultores o a las empresas contratistas. Hay unos términos de referencia y estos términos de referencia se traducen en planes de trabajo que hacen los contratistas o que hacen los consultores. Y el equipo de gestión social hace el seguimiento a estos planes de trabajo. Y estas actividades son diferentes en el sentido que si son estudios, van a ir acompañando al consultor que tiene el componente social como es que él está trabajando con la población, si cumple con los talleres, si cumple con sensibilizar, si cumple con hacer entender a la población que el levantamiento de información para los estudios puede generarles una especie de incomodidad pero más adelante esto

genera que ellos tengan los servicios adecuados. Y en el caso de las obras, ya generalmente se trabaja la interacción social también con supervisión. O sea tienes la contratista, tienes una empresa supervisora de componentes sociales y el equipo de gestión social hace el seguimiento a la supervisora y a la contratista. Supervisa a que se cumpla todo lo que se ha establecido en los términos de referencia y en los planes de trabajo.

¿Entonces, los contratistas y los consultores tienen la obligación de contar con un equipo social?

Si, tienen esta obligación.

¿Cuáles son los principales interlocutores del equipo social? Del lado de LA SEDAPAL, y del lado de la población.

Aquí se organiza a través de coordinadores. Hay coordinadores que son analistas principales y hay analistas. El coordinador tiene a cargo dos o tres personas dependiendo de la dimensión del proyecto o del estudio para que se pueda hacer el trabajo en campo o la supervisión en campo. Entonces la cara visible del equipo de gestión social es el coordinador. Pero sin embargo hay también personas analistas que bajan a campo. Y por parte de la población generalmente son los dirigentes.

¿Entonces no se comunican directamente con la misma población sino con los dirigentes?

No, si yo, hay comunicación directa a la población en determinados casos, por ejemplo cuando ya en el caso de obras se empieza a trabajar para la instalación de los medidores. Entonces se empieza a comunicar directamente con la población. Porque eso es a nivel individual. Y luego hay en el caso de estudios, cuando se quiere levantar información del catastro, entonces vamos casa por casa y ya tienes un contacto más directo a nivel de población.

De alguna manera, tienen un rol de intermediación entre la población y la empresa (los ingenieros a cargo de los proyectos). ¿Cuál es su punto de vista en relación a este rol? ¿Y cuáles son los principales objetivos de esta intermediación?

Mira, el tema del agua, el recurso agua es muy sensible tanto para la población como para la sociedad en general. Entonces esta sensibilidad hace que este acompañamiento social tenga un peso importante en todos los temas de estudios y de proyectos que ejecuta la empresa. Y cada vez se trata de interactuar más con la población directamente, teniendo en cuenta que los dirigentes tienen determinadas características que a veces no ayudan a que los proyectos o los estudios se hagan de la manera más adecuada. Entonces la política que se está dando con la última gestión es que lleguemos más directamente a la población, sobre todo a transmitir la información que se tenga que transmitir y que ellos no sean productos de manipulación de ciertos grupos.

Los programas anteriores y la evolución del trabajo social

En cuanto a los diferentes programas que desarrolló LA SEDAPAL, entendí que en los programas APPJ y PAC, el trabajo social con tareas como los programas de formación de organizaciones administradoras de los sistemas o la capacitación de la población, estaba a cargo de ONG y/o de los consultores. LA SEDAPAL en este momento no se encargaba del trabajo social. Después para el programa APT, un equipo social de LA SEDAPAL se encargaba de hacer el intermediario entre la población y LA SEDAPAL. ¿En este momento fue creado el equipo social de LA SEDAPAL?

Bueno, esto te lo voy a corroborar pero el equipo de gestión social no tiene mucho tiempo conformado, es ultimo. Porque ya las tendencias ultimas es que para todos los proyectos que son de agua y saneamiento, el componente social es muy importante. Entonces por esta razón se conformó el equipo. Y antes, cuando la cantidad de proyectos no era tan importante se hacía directamente. Ahora se terceriza un poco pero digamos que la tendencia es que se fortalezca el equipo y que pueda

interactuar de manera más directa con la población y con los, más con la población que con los contratistas.

¿Y bueno, justo lo que estaba hablando, según Usted, como ha ido evolucionando la visión del trabajo social dentro de LA SEDAPAL a lo largo de estos años?

Es una combinación difícil de inicio porque la parte ingeniería es por formación los ingenieros y la parte de obras son más parametrados. Entonces el componente social al inicio ha sido muy poco entendido y aun ahora internamente en la empresa cuesta un poquito, no tanto como reconocer porque si, reconocen la importancia de la acción social, de la intervención social pero trabajar de manera conjunta para lograr objetivos o beneficios o maximizar. Entonces es también un proceso para la empresa que ha ido poco a poco interiorizando de que esto tiene que ir mejorando y que la parte técnica tiene que irse convenciendo de que somos como intervención social sus aliados estratégicos. Entonces digamos que es un proceso que se ha ido cada vez avanzando en este marco.

Entonces ¿Los recursos atribuidos a la gestión social y el tamaño del equipo siempre van creciendo?

No, yo creo que anteriormente se tuvo una forma de actuar de manera distinta, una estrategia distinta, el equipo era mayor, mucho más fuerte, se actuaba directamente pero luego se empezó a cambiar de rol. Ya no se incidía directamente sino que se siga a través de las empresas supervisoras, y el rol del equipo se volvió más de supervisor a la supervisora de la contratista. Y a controlar y vigilar de que todo este funcionando.

Entonces, el equipo no va creciendo...

Actualmente no ha crecido, estamos evaluando como esto ha ido evolucionando y sobre todo a través de los resultados que se tienen. A ver si podemos plantar nuevas estrategias.

¿Y ahora, cuantas personas cuenta el equipo social?

Aproximadamente 30, 29, 30.

Los programas actuales

¿Cuál es su relación con “Diálogo por el agua” y “Agua es vida”?

A ver, en el caso de “Diálogo por el agua”, es una, digamos, no es en estricto un programa sino es una estrategia que ha implementado la gestión. Ha ayudado muchísimo a accionar, a disparar, la gestión tanto a nivel técnico como a nivel social. Entonces habían cosas que tomaban tiempos mayores y que a partir de los compromisos que se asumen en los Diálogos esta acción tanto técnica como social ha tenido que avanzar en los tiempos. Han tenido que agilizarse muchas de las cosas porque hay esta presión, este compromiso en la alta dirección, no de la misma empresa con el gobierno sino con la población. Porque estás saliendo directamente hacia la población a comprometerse que estos estudios o proyectos sean los más rápidos y a agilizar que eso se gestione de la mejor manera. Entonces en cuanto al equipo este que está en Diálogos para nosotros como equipo social están siendo una ayuda y nos complementamos porque nos ayuda mucho a prevenir el tema de los conflictos que se están generando ante la inacción que pudo haber anteriormente.

Y en el caso de Agua es vida, es un programa nuevo, que está dirigido a las poblaciones en pobreza y que se ubica en las zonas periurbanas. Recién se está implementando. Se ha hecho ya primero un trabajo de identificación de áreas y de identificación de población. Ha habido una acción social bastante importante y rápida allí. Y sobre todo que tiene el reto de promover y difundir el programa que implica tecnologías diferentes a la que usualmente se utiliza que son los sistemas no convencionales. Entonces este trabajo con la población demanda un esfuerzo mayor por parte del

equipo social del programa, de poder convencer a la población que va a tener servicio de calidad, diferente pero de calidad y en menor tiempo. Entonces con el equipo de gestión social van paralelo, ahora no se están cruzando porque tienen otra población objetivo y lo están trabajando.

¿Y entonces el equipo social ayuda, participa en la elección de las zonas que van a beneficiar de Agua es vida?

El equipo social del programa. Porque tenemos este equipo acá que es el equipo de gestión social de proyectos que ve todos los proyectos convencionales y el equipo social que hace la gestión social en el programa Agua es vida está empujado a los sistemas no convencionales.

¿Según Usted, cómo la participación ciudadana en los proyectos puede ayudar a resolver los problemas/conflictos?

Mira yo creo que la población necesita de información clara, transparente, porque se ha perdido mucho la credibilidad ante la población. Y hay poblaciones que tiene 15, 20 años sin servicio de agua entonces la población no le cree a la empresa. Entonces volver a retomar o volver a restablecer esta confianza cuesta muchísimo. Pero sin embargo, esta necesidad de este recurso agua es tan vital para la población que siempre se van a acercar con esa predisposición a co-ayudar a la empresa para que ellos tengan en el menor tiempo el servicio. Entonces yo creo que es estratégico que se haya abierto la empresa a la población. Y para eso es importante que todos los compromisos que se sumen, se cumplen porque si no, no hacemos nada.

Por ejemplo, para los problemas de saneamiento físico-legal o en caso de ocupación de terreno previsto para un reservorio por una casa, ¿Cuál sería el papel del equipo social?

Bueno nosotros lo que hacemos es tratar de gestionar con el equipo que ve el tema del saneamiento físico-legal de la forma más rápida que se pueda hacer el saneamiento físico-legal. Es un proceso complicado y sobre todo que el equipo de saneamiento físico-legal está limitado con sus recursos. Entonces allí se genera un cuello de botella. Pero sin embargo estamos empezando nosotros también a partir de este acercamiento que es el diálogo por el agua, que pasa por interactuar más con las autoridades locales a tener este acercamiento con los alcaldes o regidores, o representantes de la municipalidad para poder agilizar este tipo de cosa. Poder interactuar de manera conjunta con las diferentes autoridades y poder lograr mejores cosas sobre todo en este tema de saneamiento físico-legal. Y así pasa con las autoridades locales, pasa con el ministerio de cultura, con COFOPRI.

Entonces, es siempre un rol de comunicación entre las diferentes partes para que se comuniquen mejor...

Que se comuniquen y que gestionen. Porque empiezan a gestionar, es una forma de hacer una gestión inter-institucional.

¿Según Usted, el programa Diálogo por el agua provocó un cambio en las relaciones entre los funcionarios de LA SEDAPAL y la población? ¿O sea, Usted piensa que ya se podría decir que la población está recuperando la confianza en LA SEDAPAL?

Yo creo que está en proceso en la medida que se vayan cumpliendo estos compromisos esto va a ir cambiando. La población va a ir dándose cuenta que LA SEDAPAL está cumpliendo, que LA SEDAPAL estamos mostrando el rostro humano que debe mostrar una empresa de agua por lo que implica el recurso.

Con el objetivo político del presidente actual de llegar al 100% de cobertura a 2021, ¿Según Usted, como se reorganiza LA SEDAPAL para lograr este objetivo? ¿Según Usted, qué cambios en la política de LA SEDAPAL provocó esta promesa política? ¿El acercamiento a la población es una manera de lograr este objetivo?

Si, yo creo que es una estrategia para lograrlo pero inicialmente a esta estrategia la gestión del doctor Rudecindo Vega lo que está haciendo es la creación de estos programas sociales es lograr que esta población que no estaba prevista tener los servicios en los esquemas convencionales pueda tener acceso en este periodo de tiempo. Y como estos proyectos no convencionales son más pequeños, son más de corta maduración, lo hacemos más rápido a diferencia de los proyectos convencionales que pueden durar 6 o 7 años, estos pueden durar 1 año entonces en esta medida creo que si se ha tomado medidas la empresa para lograr este objetivo sobre la cobertura que se necesita.

¿Según Usted, cómo el equipo social puede ayudar a lograr este objetivo?

Si, claro que si.

Una última pregunta sobre su trayectoria profesional, ¿Hace mucho tiempo que Usted trabaja en LA SEDAPAL?

No, yo recién tengo unos meses en LA SEDAPAL. Mi experiencia siempre ha sido en el tema social. He podido implementar a varios programas sociales en el país. He tenido también experiencia en el extranjero, he trabajado para el programa de las Naciones Unidas implementando programas en centro América y en Brasil.

Liste des figures

Figure 1 : Carte de l'évolution spatiale de la ville de Lima au XXème siècle

Figure 2 : Carte des formes d'approvisionnement en eau à Lima

Figure 3 : Organisation politico-administrative de la région de Lima

Figure 4 : Système conventionnel et système condominial

Figure 5 : Liste des séances d'observation réalisées

Figure 6 : Liste des entretiens semi-directifs réalisés

Liste des photos

Photo 1 : Invasion de collines, Lima, Pachacamac, Manchay, 21/07/2017

Photo 2 : Constructions sur zone accidentée, Lima, Villa María del Triunfo, 21/07/2017

Photo 3 : Marché de matériaux pour le système condominial, District de Puente Piedra, 09/2003

Photo 4 : Camion-citerne alimentant le réservoir d'un système progressif

Photo 5 : Fontaine publique et tuyaux permettant de relier aux habitations

Photo 6 : « *Diálogo por el agua* » dans le district de Santa Rosa, le 22/06/2017

Photo 7 : Table d'honneur lors d'un « *Diálogo por el agua* » à Manchay dans le district de Pachacamac, le 21/07/2017.

Photo 8 : Table d'honneur lors d'un « *Diálogo por el agua* » à Manchay dans le district de Pachacamac, le 21/07/2017.

Liste des tableaux

Tableau 1 : Tableau synthétique des trois programmes d'extension des réseaux d'eau de 1991 à 2012

Liste des annexes

Annexe 1 : Guide d'entretien fonctionnaires de LA SEDAPAL

Annexe 2 : Guide d'entretien représentants de municipalité

Annexe 3 : Guide d'entretien leaders communautaires

Annexe 4 : Retranscription entretien J.Huamani, coordinateur de la participation à Villa María del Triunfo, le 16/08/2017.

Annexe 5 : Retranscription entretien F.Talledo, chef de l'équipe de gestion sociale des projets et en charge du programme « *Agua es vida* », le 17/08/2017

Table des matières

Remerciements	1
Liste des abréviations utilisées.....	3
Introduction.....	4
Hypothèses et questionnements	9
Méthodologie du mémoire	10
Partie 1 : Eau potable et participation citoyenne : un enjeu de la lutte contre la pauvreté	12
I. Cadre théorique de la participation	13
1. Qu'est-ce que la participation citoyenne ?	13
a. Les objectifs de la participation citoyenne : « transformer et améliorer les politiques publiques, les rapports sociaux et la démocratie ».....	15
b. Les différents niveaux de participation institutionnalisée	16
c. Questions transversales sur la participation citoyenne dans les travaux de recherche ...	17
2. Gestion de l'eau et participation citoyenne dans les pays en développement	19
II. Contexte liménien	22
1. L'expansion de la ville : l'apparition et l'extension des quartiers périphériques.....	23
2. Conjoncture de l'eau potable et de l'assainissement à Lima	27
3. Organisation politico-administrative et participation citoyenne à Lima	29
Conclusion de la première partie	33
Partie 2 : L'évolution de la participation citoyenne dans les projets d'extension des réseaux d'eau à Lima de 1991 à 2012	34
I. Le programme « Agua para los Pueblos Jóvenes » (1991 - 2001).....	38
1. Le déroulement du projet et les résultats.....	38
a. Le contexte de mise en place : lutter contre les risques sanitaires	38
b. Les systèmes autonomes et progressifs.....	38
c. Les différentes phases du projet et ses résultats.....	40
2. La participation citoyenne : réduire les coûts des travaux et assurer la durabilité des réseaux	41
a. La place de la population.....	41
b. Le rôle des ONG pour le travail social	42
II. Le programme « Ampliación de la Cobertura » (2003 – 2008)	43
1. Le déroulement du projet	43
a. L'objectif : augmenter la couverture des quartiers périphériques de Lima.....	43
b. Le choix d'un système non conventionnel	44
2. L'important dispositif de formation de la population.....	45
a. Processus de formation et création des Comités d'Eau et d'Assainissement (CAS).....	45
b. Résultats mitigés : mauvais timing et différences de gestion	47

III.	Le programme « Agua para Todos » (2006 – 2012)	47
1.	Le déroulement du projet	47
a.	L'assouplissement du cadre légal	49
b.	Le choix de grands projets conventionnels : Passage d'un objectif d'augmentation de la couverture en eau à un objectif de couverture universelle.....	49
2.	La population comme simples clients : l'oubli de la participation citoyenne	50
	Conclusion de la deuxième partie	51
Partie 3 : La place de « Diálogo por el agua » dans la politique actuelle de la SEDAPAL : un enjeu pour atteindre l'objectif politique		55
I.	Les nouvelles stratégies de la SEDAPAL	58
1.	L'articulation des différents projets à l'échelle de Lima et Callao	59
2.	Les obstacles à résoudre pour LA SEDAPAL : des problèmes techniques aux logiques clientélistes.....	62
II.	Présentation du programme « <i>Diálogo por el agua</i> » : entre participation citoyenne et stratégie de communication	64
1.	Les espaces bénéficiaires : la reprise d'anciens projets non aboutis ou sources de conflits	65
2.	Le déroulement des réunions publiques : information et prise d'engagements.....	66
3.	Objectifs et déroulement des tables de travail.....	69
4.	Le rôle de l'équipe sociale	70
5.	Entre méfiance et espoir : la perception des populations face à la nouvelle stratégie de la SEDAPAL	72
III.	Retour critique sur « <i>Diálogo por el agua</i> »	75
1.	Dysfonctionnements de la gestion de l'offre et limites de la participation	75
2.	Les différentes visions de la participation citoyenne	78
a.	La participation citoyenne contre les conflits et pour retrouver la confiance perdue dans les institutions	79
b.	Pour les habitants : un moyen de s'impliquer dans les projets pour faire pression sur l'entreprise	80
	Conclusion de la troisième partie.....	82
Conclusion générale		83
Bibliographie		85
	Ouvrages et articles.....	85
	Documents techniques.....	87
	Sites web :	87
Annexes		89
	Liste des figures	102
	Liste des photos.....	102
	Liste des tableaux.....	102
	Liste des annexes.....	103

Table des matières	104
Résumé.....	107

Résumé

Résumé : L'accès à l'eau potable et à l'assainissement reste encore un problème pour de nombreux liméniens, vivant dans les quartiers périphériques, souvent le résultat d'invasions de terres et de l'auto-construction. Dans un contexte international de lutte de contre la pauvreté, depuis une vingtaine d'années, le gouvernement péruvien a commencé à s'intéresser à l'accès à l'eau des populations vivant dans les quartiers périphériques. Les modèles de gestion de l'eau internationaux, souvent imposés aux pays en développement, préconisent la participation citoyenne dans les projets d'eau.

Dans ce contexte, LA SEDAPAL, l'entreprise publique d'eau tente depuis 1991 de raccorder ces quartiers aux réseaux à travers la mise en place de plusieurs programmes, qui ont tenté des techniques différentes allant du système conventionnel à des systèmes alternatifs. Aujourd'hui, l'entreprise tente une nouvelle stratégie mettant en avant le dialogue social et la participation citoyenne à travers des réunions publiques dans les quartiers périphériques en présence des autorités de l'entreprise, des municipalités et des habitants. Ensuite, des tables de travail sont mises en place. Cependant, les difficultés pour raccorder ces quartiers sont complexes et difficiles à résoudre.

Mots-clés : gestion de l'eau ; participation citoyenne ; Lima (Pérou) ; quartiers informels ; accès à l'eau ; eau potable ; inégalité sociale ; politiques urbaines

Resumen: El acceso al agua potable y al saneamiento todavía es un problema para una parte de los limeños que viven en los barrios periféricos, que son el resultado de invasiones de tierra y de la auto-construcción. En un contexto internacional de lucha contra la pobreza, desde unos 20 años, el gobierno peruano empezó a preocuparse por el acceso al agua y saneamiento de estas poblaciones. Los modelos internacionales de gestión del agua, que suelen ser impuestos a los países en desarrollo, recomiendan el uso la participación ciudadana en los proyectos de agua y saneamiento.

En este contexto, LA SEDAPAL, la empresa pública de agua intenta, desde 1991, conectar estos barrios a las redes mediante varios programas de extensión de redes, con varias técnicas desde el sistema convencional hasta sistemas alternativos. Hoy, la empresa intenta una nueva estrategia que valora el dialogo social y la participación ciudadana a través de audiencias públicas en los barrios periféricos con la presencia de las autoridades de LA SEDAPAL, las municipalidades y los habitantes. Además, crean mesas de trabajo. Sin embargo, las dificultades para conectar estos barrios son complejas y difíciles de resolver.

Palabras claves: gestión del agua; participación ciudadana; Lima (Perú); barrios informales; acceso al agua; desigualdad social; políticas urbanas.