

L'initiative Odessa

Modèle de réforme institutionnelle en Europe de l'Est

Caroline Mascarell

À Odessa, une initiative de réforme des secteurs du logement et de l'eau à laquelle ont participé les résidents démontre que la participation populaire peut contribuer au succès des projets de développement.

ODESSA, la ville bicentenaire dite «Perle de la mer Noire», avec sa population multiethnique de plus d'un million d'habitants, son large éventail d'industries, sa base navale, ses flottes de pêche et son grand port, est la ville la plus importante de l'Ukraine pour le commerce extérieur. Mais le niveau de vie s'y est effondré après le début de la transition et, au milieu des années 90, Odessa s'est trouvée en proie à une grave crise sociale. Elle manquait de logements à prix modique et l'eau était contaminée.

L'initiative participative a été conçue en 1995 pour renforcer l'efficacité de deux opérations appuyées par la Banque mondiale : 1) le développement d'un marché du logement qui réponde aux besoins des résidents d'Odessa tout en encourageant l'accès à la propriété et la responsabilité en matière d'entretien du parc du logement; 2) le transfert de la gestion de l'eau et de l'assainissement à l'administration locale et le recouvrement des coûts auprès des consommateurs afin de rationaliser l'utilisation des ressources en eau. Le principe était de promouvoir le développement des institutions au niveau local pour soutenir les réformes du marché du logement et de l'eau. C'était une initiative unique dans une région où les citoyens n'ont guère l'occasion de donner aux autorités leur opinion sur les services dont ils ont besoin ou la qualité de leurs prestations. En fait, l'absence de participation du public au processus de décision est l'un des principaux problèmes qui menacent la viabilité des efforts de développement dans les pays de l'ex-URSS.

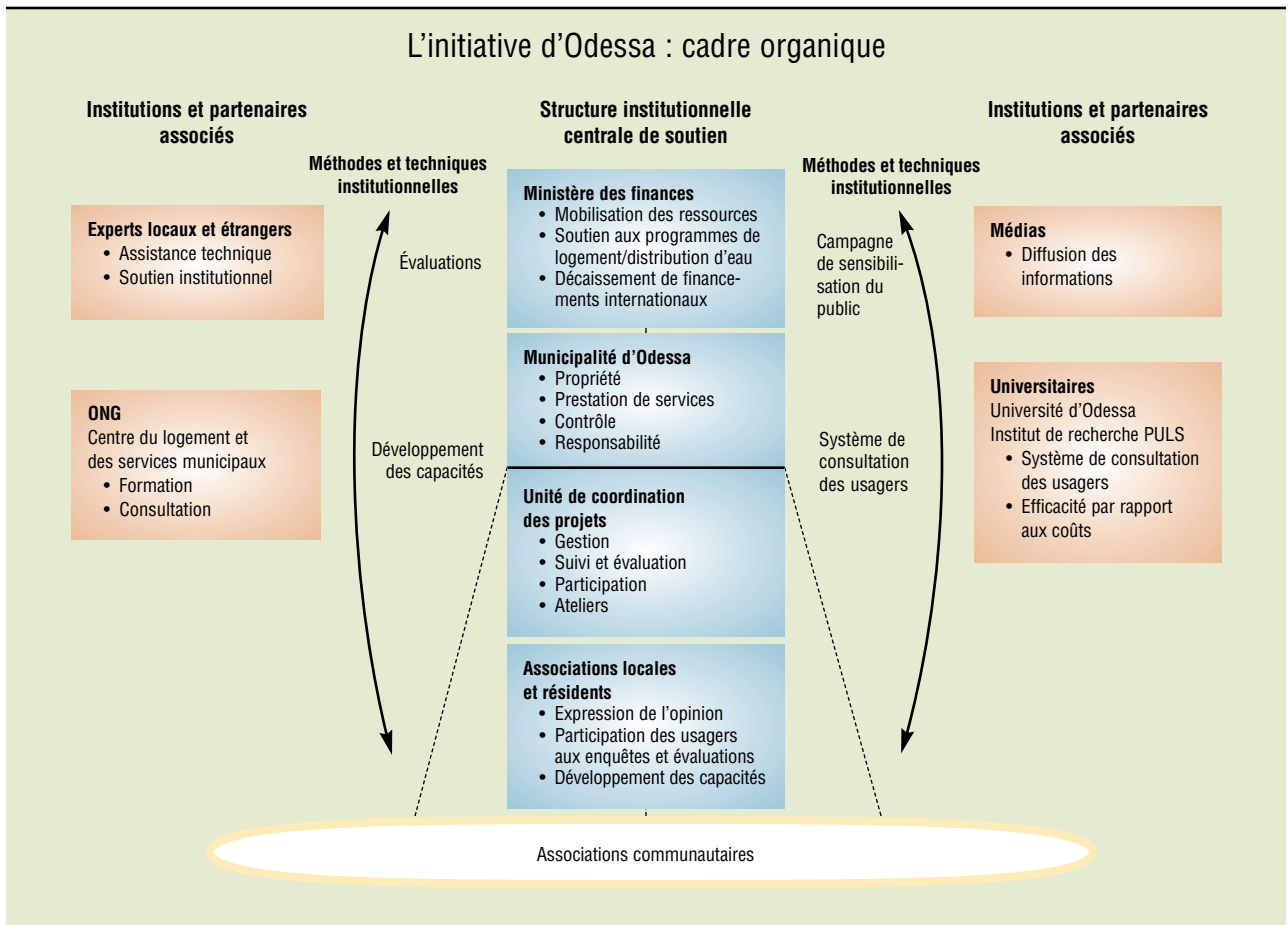
Approche et méthodologie

L'initiative d'Odessa visait à fournir à l'administration locale et aux services de la Banque mondiale qui travaillaient sur les deux projets un cadre leur permettant de recueillir auprès des résidents d'Odessa des informations sur leurs besoins et leurs priorités et de les encourager à jouer un rôle actif dans la réforme des services municipaux. Odessa se prêtait particulièrement bien à une telle initiative du fait de ses solides institutions locales — un conseil municipal réformateur, des associations civiques représentant une large gamme d'intérêts, une communauté grandissante d'organisations non gouvernementales (ONG) et des médias bien développés.

Les activités en 1995–96, financées par une subvention intérimaire du Japon, de 150.000 dollars, ont surtout consisté à évaluer la demande et l'offre de logements et de services municipaux de distribution d'eau et à sensibiliser le public. Des études qualitatives et quantitatives ont été effectuées principalement par des services et consultants locaux spécialisés dans les enquêtes sociales (Département de sociologie et Institut de recherche PULS de l'université d'Odessa et administration du logement et des services communaux du Conseil municipal d'Odessa), dans la formation de copropriétés (Centre de soutien à la réforme du logement et des services municipaux, ONG locale) et dans les communications (plusieurs organismes de média et de presse actifs à Odessa).

Les études ont été appuyées par le maire d'Odessa, dont le conseiller spécial pour les questions sociales est devenu le coordinateur local des projets. La campagne menée par

L'initiative d'Odessa : cadre organique



celui-ci a joué un rôle crucial pour surmonter le scepticisme de certaines autorités locales face à l'approche participative. Tout aussi cruciale a été la création par le maire d'un comité directeur qui a suivi les études pour s'assurer qu'elles répondaient aux préoccupations des autorités locales et des résidents. Le comité directeur comprenait les principales parties prenantes des secteurs du logement et de l'eau, des représentants des groupes cibles, des enseignants du Département de sociologie de l'université d'Odessa, et des représentants de la communauté des ONG et des médias.

L'initiative d'Odessa a pris effet en février 1997, avec un don de 200.000 dollars du Fonds de développement institutionnel de la Banque mondiale. L'équipe locale de l'unité de coordination des projets a été chargée de gérer ce don et, comme les consultants techniques et le comité directeur, elle a joué un rôle déterminant pour obtenir la participation active des parties prenantes. Durant les dernières phases du projet, l'unité s'est redéfinie en tant qu'ONG indépendante ayant pour mandat statutaire de servir les pauvres, mais elle a continué de participer à la réalisation de l'initiative.

L'initiative a été menée par une équipe pluridisciplinaire constituée par le personnel de l'unité de coordination des projets, le Conseil municipal d'Odessa, les parties prenantes locales et des spécialistes étrangers. Les travaux se sont déroulés en cinq étapes entre février 1997 et avril 1999 :

1) Un cadre opérationnel comprenant une structure, des mécanismes et procédures institutionnels a été établi pour faciliter l'interaction entre l'État ukrainien (destinataire du don), le Conseil municipal d'Odessa (organe bénéficiaire du don), l'unité de coordination des projets (organe d'exécution)

et les principales parties prenantes. Le rôle de chaque participant était précisé dans ce cadre.

2) Pendant un an, des travaux techniques, diagnostics et enquêtes ont été effectués pour affiner les résultats des études des deux années précédentes.

3) Des enquêtes ont été effectuées sur le logement et sur le secteur de l'eau. La première était centrée sur les préférences des résidents en matière d'entretien, d'isolation, de modernisation et d'efficacité énergétique des immeubles, et la deuxième a consisté à recueillir des informations sur le profil de la consommation d'eau et les habitudes en la matière, la conservation, les compteurs, la facturation et le recouvrement, les tarifs de l'eau, la discipline en matière de paiements, les besoins minimums des ménages à faible revenu et la satisfaction des consommateurs.

4) Deux ateliers diffusés sur une chaîne nationale de télévision ont permis aux principales parties prenantes des secteurs du logement et de l'eau d'échanger leurs points de vue et informations, de publier les résultats préliminaires des évaluations fournies par les usagers de l'eau et des logements et de débattre des possibilités d'amélioration.

5) Des programmes de formation et de consultation sur de nouvelles formes de gestion et d'entretien ont été conçus et mis en œuvre.

Les principales agences de radio-télédiffusion ont largement couvert les activités menées dans le cadre de l'initiative, ainsi que les réunions du comité directeur, du Conseil municipal et des autorités régionales concernant l'initiative. Le Centre de soutien à la réforme du logement et des services municipaux a publié des manuels sur des sujets allant des

principes fondamentaux de gestion du logement à des directives détaillées pour les associations de propriétaires, différentes formules de gestion du logement et la formation de copropriétés. Ces manuels ont été largement distribués à Odessa ainsi que dans les administrations du logement de 40 autres villes d'Ukraine.

Le cadre organique (voir diagramme) a été conçu pour soutenir le Conseil municipal d'Odessa dans son nouveau rôle d'agent principal pour la prestation des services municipaux. Il est fait de structures distinctes, mais liées entre elles. Au centre se trouve la structure de soutien institutionnelle, composée du Ministère des finances, du Conseil municipal d'Odessa, de l'unité de coordination des projets, d'associations locales et des habitants d'Odessa. Cette structure centrale est épaulée par les organismes et partenaires responsables des évaluations techniques et institutionnelles, du développement des capacités, des campagnes d'information du public et des enquêtes auprès des clients.

Résultats des enquêtes

Les enquêtes préliminaires sur la mesure dans laquelle les résidents étaient disposés à payer l'eau et l'évaluation fournie par les usagers des logements, qui ont été effectuées en 1996, ont révélé les problèmes les plus critiques dans ces domaines, aidé à ouvrir le dialogue entre les principaux acteurs et jeté les bases du développement des mécanismes du marché dans ces deux secteurs. L'enquête a aussi fourni des informations qui ont été intégrées dans la conception des activités menées après l'entrée en vigueur de l'initiative en 1997.

Le secteur de l'eau. Quand l'initiative a été conçue en 1995, les performances des entreprises municipales chargées de l'eau (*vodokanals*) étaient bien inférieures aux normes internationales en raison de leur organisation et de leur gestion inefficaces, de leur planification déficiente, de leur capacité de financement limitée et des tarifs industriels élevés. Les *vodokanals* souffraient en outre du manque d'entretien et d'investissements et de la mauvaise qualité des équipements, matériaux et constructions. En conséquence, les services d'eau et d'assainissement se sont détériorés. Le défi était de mettre sur pied des entreprises bien gérées et pleinement autonomes, capables de fournir des services fiables à des prix abordables.

Dans l'étude quantitative et qualitative de l'eau, on a évalué la mesure dans laquelle les résidents d'Odessa étaient prêts à payer davantage pour de meilleurs services et on a identifié le type d'assistance dont les résidents les plus pauvres auraient besoin. L'enquête a couvert 738 ménages et a été effectuée par une équipe du cabinet-conseil international CVM Inc. en collaboration avec l'Institut de recherche PULS. Elle a donné des résultats éloquentes : 1) 87 % des ménages étaient prêts à payer beaucoup plus pour de meilleurs services de distribution d'eau; 2) seulement 8 % des ménages enquêtés avaient de l'eau courante en permanence; 3) le taux de recouvrement des factures était extrêmement faible; 4) la plupart des ménages pauvres ne bénéficiait pas des programmes de subvention et de ristourne; enfin, 5) les résidents tant à revenu élevé qu'à revenu faible étaient très favorables à des tarifs subventionnés

«Même un projet modeste peut avoir un effet marquant, durable et de vaste portée.»

pour les ménages à faible revenu. En outre, 61 % des ménages enquêtés ont confirmé que la qualité des services s'était détériorée, et près de 72 % considéraient que l'eau du robinet n'était pas potable. De surcroît, environ les deux tiers des répondants ignoraient combien ils payaient l'eau et l'assainissement, car ces services se confondaient avec d'autres dans une facture mensuelle globale.

Les résultats de l'enquête ont révélé une forte variation de la demande d'eau et ouvert la possibilité d'utiliser une formule de gestion de la demande fondée sur une tarification différentielle, avec un système de compteurs, ce qui aiderait à améliorer le recouvrement des coûts et la qualité du service. Les ménages à revenu relativement élevé paieraient un tarif de base pour un volume

d'eau minimum spécifié, et au-delà de ce volume un tarif progressivement plus élevé, défini en fonction de leurs moyens. Les pauvres paieraient le même bas tarif pour leur consommation de base (25 à 50 litres par jour).

Le secteur du logement. Au milieu des années 90, le parc du logement à Odessa se détériorait et la ville n'avait pas les moyens de l'entretenir tandis que les loyers montaient. Plus de la moitié des immeubles construits avant 1976 étaient officiellement classés comme délabrés ou en ruine, et beaucoup de ceux qui avaient été construits dans les années 20 et 30 avaient des façades et balcons lézardés, dangereux pour les piétons. Deux ZHEK (principales entreprises chargées de l'entretien des immeubles résidentiels et commerciaux) dotées de budgets insuffisants et dont les employés étaient mal payés ou non payés étaient responsables d'environ 3.000 locaux municipaux à Odessa. Les résidents les accusaient d'extorsion et de négligence et se plaignaient de leur mauvais travail et du manque de pièces détachées et matériaux quand ils les appelaient pour des réparations. Alors que les appartements individuels privatisés représentaient plus de la moitié des logements, les systèmes de copropriété avec un syndicat responsable de la gestion et de l'entretien de l'immeuble étaient inconnus de la plupart des propriétaires.

Le Conseil municipal d'Odessa s'était fixé pour objectifs de développer la propriété privée du logement, de donner un plus grand rôle à la municipalité pour faciliter la transformation du marché du logement, de transférer la gestion et l'entretien des immeubles aux résidents par l'intermédiaire d'associations de copropriétaires et de prendre des mesures pour renforcer la capacité des citoyens à gérer les affaires locales et favoriser leur interaction avec les autorités locales.

L'évaluation fournie par les usagers des logements consistait en une enquête auprès de 404 ménages sélectionnés au hasard, qui a été effectuée par PULS avec l'assistance de la Banque mondiale et d'un consultant étranger. Elle a aussi fait intervenir 24 groupes de consultation et a comporté des interviews. L'évaluation a montré que près de 40 % de la population habitait dans des bâtiments délabrés ou en ruine, et 80 % dans des immeubles ayant besoin de réparations structurelles.

Si l'industrie du logement privé était en expansion, avec la création de nouvelles entreprises de construction, l'évaluation a indiqué que la propriété privée n'allait pas sans contraintes,

notamment le mauvais état du parc du logement, auquel la formation de ZHEK privées chargées de l'entretien pouvait être un moyen de remédier. La pénurie de financements pour le logement était une autre grave contrainte.

L'évaluation a fait ressortir les difficultés auxquelles se heurtaient les groupes à faible revenu. Alors que le programme de logement d'Odessa accordait une subvention aux familles à bas revenu de sorte que leurs dépenses de logement ne dépassent pas 15 % de leur revenu mensuel, un tiers des résidents admis à en bénéficier n'en faisait pas la demande, trouvant la procédure trop compliquée. Les pauvres doivent être mieux informés sur la procédure à suivre, laquelle doit être simplifiée.

Résultats

En participant à l'initiative d'Odessa, l'administration et la communauté locale ont pu se familiariser avec les principes fondamentaux de la participation, de la prestation de services, de la responsabilité et de la gestion des projets, et ils ont été mieux équipés pour opérer la transition à l'économie de marché. Cette initiative a eu un effet de catalyse dans d'autres domaines.

Développement institutionnel. L'initiative a favorisé la création du Département de l'aide sociale dans le Centre municipal d'assistance sociale qui aide les personnes vulnérables à se loger. L'ONG qui est née de l'unité de coordination des projets centre ses activités sur le développement social participatif.

Développement des capacités. L'initiative a financé la formation sur le tas des professionnels et des étudiants du Département de sociologie de l'université d'Odessa, qui ont contribué à la mise au point et à la réalisation des évaluations sociales, à des cours sur la constitution de copropriétés qui ont été dispensés à plus de 3.500 participants (y compris des fonctionnaires responsables du logement et des spécialistes du logement, des entreprises de construction, des résidents et des représentants de coopératives), et à l'élaboration et à la diffusion d'un manuel sur la formation de copropriétés.

Privatisations. Les activités du Centre de soutien à la réforme du logement et des services municipaux ont conduit à la formation de 17 associations de propriétaires, suivie de la privatisation d'immeubles administrés par ces associations (plus de 50 sont à présent en cours d'homologation), et de la création de 6 ZHEK privées qui doivent obtenir des contrats d'entretien par appels d'offres concurrentiels.

Partenariats. L'initiative a contribué à la formation de trois partenariats importants : le Département du logement et des services municipaux et le Centre de soutien à la réforme du logement et des services municipaux ont uni leurs efforts pour diffuser les informations aux locataires sur l'entretien et la gestion des immeubles à logements multiples; l'université d'Odessa, le Département du logement et des services municipaux et le Centre de soutien ont offert une formation sur l'aspect commercial du logement et des services municipaux; enfin, le Centre de soutien et l'Association des villes ukrai-



Caroline Mascarell, spécialiste du développement institutionnel à l'Unité du développement humain, Bureau régional Europe et Asie centrale de la Banque mondiale, était chef de projet pour l'initiative participative d'Odessa.

niennes, ONG basée à Kiev avec un mandat semblable pour toute l'Ukraine, se sont associés pour donner une formation, fondée sur l'expérience d'Odessa, à 450 responsables municipaux dans neuf villes. Dans ce processus, toutes ces institutions participantes ont renforcé leur capacité de décision et de gestion des affaires locales.

L'initiative participative d'Odessa a aussi suscité plusieurs initiatives locales indépendantes : un programme de conseils sur le logement assuré par le Centre de soutien, qui, durant sa première année de fonctionnement, a conseillé près de 800 résidents sur la conversion de leurs immeubles en copropriétés; une émission de télévision conçue par le Conseil municipal qui permet aux résidents de poser par téléphone leurs questions relatives au logement; et une analyse économique effectuée à l'université d'Odessa, qui a clairement montré que la gestion des logements est beaucoup plus efficace quand les associations de propriétaires s'en chargent plutôt que la municipalité.

À un autre niveau, l'initiative a encouragé et inspiré un certain nombre d'associations locales, nouvelles et anciennes, bien qu'elles n'aient pas participé aux activités dans le cadre des projets. L'unité de coordination des projets a fourni des services consultatifs aux associations civiques locales naissantes sur l'élaboration de propositions de projets et la demande de financements aux donateurs privés et aux ONG. L'initiative a essentiellement soutenu un processus d'apprentissage et d'action pour les principales parties prenantes.

Impact sur le développement

Les évaluations de suivi par les usagers des logements en 1998 et 1999 ont montré qu'à la suite de cette initiative, les résidents d'Odessa jouent un rôle plus actif dans l'entretien de leurs immeubles et ont une vision plus positive des associations de propriétaires. L'esprit de marché a commencé à se développer, comme en témoigne le nouvel intérêt des résidents pour la valeur de leurs biens immobiliers. Les résidents d'Odessa sont mieux informés de leurs droits en tant que propriétaires et des diverses options qui s'offrent à eux pour gérer leurs propriétés, tandis que les autorités publiques sont arrivées à comprendre combien il est important de fournir des services efficaces et de haute qualité, et de faire participer la collectivité aux décisions cruciales concernant les services. Cette initiative, ainsi que la démocratisation et la décentralisation naissantes, pourrait servir de modèle pour le développement de partenariats dans le reste de l'Europe orientale.

La leçon peut-être la plus importante est que le développement participatif est un processus graduel et de longue haleine, mais que ses avantages l'emportent sur ses coûts. Les réformes sont plus soutenables quand les usagers des logements et des services municipaux se sentent responsables et disposés à assumer le coût des infrastructures de base. Comme on l'a vu avec l'initiative d'Odessa, même un projet modeste peut avoir un effet marquant, durable et de vaste portée. **F&D**