



## FICHES PRATIQUES :

# Conception et gestion des partenariats

David Jones

Juillet 2001

*Apporter un développement durable est un impératif à l'échelle mondiale. Dans cette optique, des partenariats stratégiques entre secteur privé, secteur public et société civile pourraient constituer un modèle innovant pour répondre avec succès aux besoins des communautés à travers le monde. Le programme BPD (Business Partners for Development) est un réseau informel de partenaires dont l'objectif est de démontrer que la coopération entre ces trois secteurs donne de meilleurs résultats, localement, qu'une action entreprise par chaque secteur de façon isolée. Le Groupe travaille avec 8 projets-pilotes pour évaluer l'efficacité des partenariats dans les projets Eau et Assainissement destinés aux plus démunis.*

*Cette fiche pratique vise à situer les acquis du programme BPD dans le contexte général des recherches sur les partenariats. Elle en souligne les points principaux et suggère quelques lignes directrices pour leur formulation, leur mode de gestion, la répartition des rôles et responsabilités et l'évaluation de l'impact du partenariat. D'autres fiches pratiques traiteront de certains thèmes précis tirés directement de l'expérience des projets-pilotes du BPD.*

### Introduction

Le concept de partenariat tri-sectoriel est basé sur la reconnaissance des contributions de chaque secteur pour remédier à l'insuffisance des services d'eau destinés aux plus pauvres.

Dans le cadre de sa mission, le BPD encourage donc « une approche plus holistique qui encourage la participation du secteur privé à la fourniture des services, le rôle de l'Etat étant plutôt de créer un environnement propice à l'établissement de nouvelles relations tandis que la société civile apporte son soutien vital au niveau local »<sup>1</sup>.

Cette première fiche est une introduction générale. Directement tirées de l'expérience des projets-pilotes, d'autres fiches thématiques traiteront de la gouvernance, des contrats avec les ONG (recherche des partenaires ONG et développement de leur rôle), de la sélection de l'approche de partenariat par rapport à d'autres approches, de l'évaluation des résultats, etc.

### Partenariats multi-sectoriels : définition

Les partenariats du BPD<sup>2</sup> sont des collaborations entre différents acteurs. Ils sont conçus autour d'un objectif commun qui nécessite l'établissement d'un nouveau type de

<sup>1</sup> Cf. rapport du BPD sur la flexibilité. p.2.

<sup>2</sup> Les partenariats BPD sont définis comme étant flexibles, dynamiques et étroitement liés au contexte local. Le terme « tri-sectoriel » ne reflète pas forcément cette diversité sur le terrain. Le terme « multi-sectoriel » serait plus approprié.

relations entre les parties impliquées<sup>3</sup>. Cette spécificité les différencie d'autres formes moins interactives de collaboration que l'on qualifie également de partenariats, par exemple la sponsoring d'une ONG par un organisme privé ou par un institut indépendant, pour mener une action communautaire.

Bien que le concept de partenariat tri-sectoriel soit relativement nouveau pour la filière de l'eau<sup>4</sup>, ce type de coopération a déjà donné de bons résultats dans d'autres domaines tels que la santé et l'éducation aux Etats-Unis, par exemple. On peut donc tirer un certain nombre de leçons de ces expériences et identifier les exemples à suivre ou à éviter ainsi que les opportunités et les obstacles potentiels de cette approche.

Plusieurs phases de développement ont ainsi été identifiées : *la formation, la planification, la mise en œuvre, l'évaluation et la pérennisation*<sup>5</sup>.

## Formation

D'après l'évidence dont nous disposons, le contexte joue un rôle fondamental dans la mise en place du partenariat. La situation socio-politique et économique est-elle propice à sa mise en place ? Le secteur privé est-il disposé à prendre le risque d'investir dans un climat économique incertain ? Les autorités locales et les communautés sont-elles réceptives à la notion de participation du secteur privé ? Quelles sont les relations entre les hommes politiques et les populations défavorisées ? Les ONG sont-elles présentes sur le terrain ? Quels sont leurs relations avec la société civile ? Les acteurs qui envisagent la formation d'un partenariat et les intervenants externes partisans de ce modèle doivent soigneusement analyser le contexte et en comprendre les implications<sup>6</sup>.

Lorsque le contexte est, à priori, favorable à la mise en place du partenariat, ses promoteurs (acteurs locaux ou externes) peuvent entamer des études préliminaires : déterminer qui sont les acteurs potentiels,

leurs rôles actuels, leurs capacités et leurs motivations. Cette étude est une phase essentielle du projet, comme l'atteste l'expérience des huit projets-pilotes du BPD Groupe Eau et Assainissement. De même, il est important d'inclure les acteurs d'un certain niveau qui possèdent un pouvoir de décision pour réunir les ressources financières et humaines, par exemple. Ces individus représentent leur organisation. Ils sont habilités par celles-ci pour s'engager dans le processus de partenariat et peuvent ainsi plaider sa cause au sein de leur institution. Le partenariat doit aussi rechercher une représentation aussi diverse que possible. Dans le domaine de l'eau, les partenaires peuvent inclure les opérateurs privés de toute taille, les collectivités locales et l'administration centrale, les bailleurs de fonds, les ONG nationales et internationales, les représentants de la communauté, les syndicats, etc. Pourtant, en impliquant uniquement les principales parties prenantes au départ, on facilite grandement le processus. Les individus qui participent doivent également poursuivre le même objectif (dans le cas du BPD, il s'agit d'un désir d'œuvrer dans un but commun, celui de donner accès à l'eau potable et à l'assainissement aux populations défavorisées).

Même si cela peut paraître évident, d'autres recherches<sup>8</sup> ont montré que le succès des partenariats dits « participatifs » dépend en partie de la capacité des partenaires à atteindre des compromis et à reconnaître qu'ils agissent dans leur propre intérêt. Cette logique d'intérêts doit ainsi être prise en compte lors de l'élaboration de la structure de gestion puis de la mise en place.

**« La détermination et l'engagement des individus impliqués ont été essentiels au succès du projet. La relation dynamique entre la CAMEP et le GRET, les relations informelles mais solides entre leurs dirigeants et l'attitude professionnelle des directeurs et des personnels impliqués, notamment lors des dernières phases du projet, ont permis de renforcer et d'institutionnaliser les relations entre partenaires. La sélection d'individus possédant les compétences requises a aussi dynamisé le projet. »**

*Extrait du bilan de partenariat de Port-au-Prince*

<sup>3</sup> Institute for Educational Leadership (IEL 1992): «Leadership for collaboration: A national dialogue»

<sup>4</sup> Cf. le bulletin du BPD, Crystal Clear, n°4 – Septembre 2000.

<sup>5</sup> Notons que ces différentes étapes de partenariat sont distinctes des phases de développement du projet D'après « Collaborative Partnerships – a review of the literature », (Karasoff):

[http://www.dssc.org/pdp/textonly/chap\\_1.txt](http://www.dssc.org/pdp/textonly/chap_1.txt)

<sup>6</sup> Cf. le rapport du BPD « La flexibilité : partie intégrante des partenariats » pour une analyse détaillée de l'importance du contexte.

<sup>9</sup> Mattesich & Monsey (1992): «Collaboration: What makes it work – a review of research literature on factors influencing successful collaboration ».

## Planification

Il s'agit dans cette seconde phase de définir les objectifs du partenariat et d'en ébaucher les modalités de gestion. On doit à cet égard

### Un processus qui prend du temps

Il est important d'accorder suffisamment de temps aux partenaires lors des phases initiales du projet. Ce délai est nécessaire pour établir un climat de confiance entre les acteurs et pour développer un sentiment d'appropriation du projet<sup>a</sup>. Un respect mutuel pour les valeurs des autres est tout aussi important. Pour ce qui est des projets BPD, on a noté une forte diversité dans la façon de travailler des trois secteurs. Il faut donc prévoir du temps pour adopter un langage commun et encourager une reconnaissance mutuelle de la contribution de chacun qui fait naître la confiance entre les partenaires<sup>b</sup>. La présence d'un médiateur peut favoriser ce processus.

<sup>a</sup> Cf. « La flexibilité : partie intégrante des partenariats »

<sup>b</sup> Karasoff, Blonksy, Perry & Schear (1996): « Integrated and collaborative services: a technical assistance planning guide »

faire preuve de flexibilité et se focaliser sur le long terme, grâce à la formulation d'indicateurs permettant de mesurer les résultats obtenus. Cette phase comprend en général plusieurs aspects : le développement d'une vision commune, l'énoncé de la mission du partenariat, la mise en commun des ressources, la réalisation d'une évaluation des besoins et la mise en œuvre d'une stratégie qui précise les objectifs et les résultats escomptés. Les rôles et responsabilités de chaque partenaire sont également précisés. Un plan d'application orienté sur les objectifs définis est ensuite mis en œuvre.

Force est de constater qu'une planification aussi détaillée n'a pas été la norme dans les projets-pilotes. Dans l'ensemble, il n'y a pas eu d'analyse précise des motivations de chaque partenaire dans le cadre d'une action concertée axée sur le concept de partenariat. Les projets-pilotes se sont surtout focalisés sur l'amélioration des services, la coordination des activités se faisant de façon spontanée plutôt que par la mise en œuvre d'une stratégie complexe issue d'une évaluation explicite des besoins. De même, les partenaires n'ont défini que quelques indicateurs, ce qui complique l'estimation des progrès et l'évaluation objective des bénéfices du partenariat.

Toutes les recherches menées sur ce sujet reconnaissent la difficulté de réconcilier les exigences du processus de partenariat avec l'exécution de tâches précises. La coopération entre tous les partenaires nécessite de fait un dosage des deux tendances. Pourtant, dans la mesure où le processus définit en fait la façon dont les tâches seront réalisées, il semble quelque peu risqué de négliger cet aspect,

notamment lorsque des facteurs externes peuvent exercer des pressions supplémentaires sur le partenariat, ce qui souvent le cas dans le contexte politisé de l'eau et de l'assainissement. Les modalités qui gouvernent la prise de décision et le mode de communication doivent donc être assez souples<sup>9</sup>. De plus, l'existence d'un processus d'arbitrage clair et efficace permettra de résoudre les inévitables conflits entre partenaires.

Comme l'attestent les projets du BPD, la communication informelle entre partenaires

### Projet-pilote du KwaZulu Natal

Le projet-pilote est expérimental. Il explore différentes solutions innovantes pour fournir des services d'eau et d'assainissement. Les objectifs généraux sont largement documentés et comportent 7 aspects : i) relations avec la communauté, ii) contexte ; iii) campagnes d'éducation ; iv) activités techniques ; v) gestion de la clientèle ; vi) évaluation des connaissances et du niveau d'information des populations et de leur attitude vis-à-vis du projet ; vii) documentation et synthèse des activités et des résultats du projet.

Un comité de pilotage (composé des représentants des partenaires principaux) ainsi que deux groupes de travail, un pour Durban et un autre pour Pietermaritzburg ont également été constitués. Ces groupes de travail se concentrent sur la mise en place du projet et délèguent certaines tâches aux unités spécialisées.

Lors de la planification, un protocole d'accord a été mis en place, suivi par un accord de coopération qui détaille les rôles, responsabilités et le mode de gestion du partenariat.

joue également un rôle non négligeable. Elle renforce la communication officielle et favorise le dialogue et l'établissement d'un climat de confiance réciproque entre les partenaires. Le maintien d'un contact régulier entre les acteurs du projet à tous les niveaux a été mentionné comme essentiel à une collaboration fructueuse. De tels contacts ne doivent pas se limiter à certains individus mais doivent imprégner toute l'organisation

<sup>10</sup> Mattessich & Monsey (1992)

afin de promouvoir la participation et l'appropriation du partenariat.

Plusieurs études soulignent également l'importance du leadership. Cependant, pour être véritablement efficace, celui-ci doit être partagé<sup>10</sup>. Les leaders doivent posséder la capacité de travailler en équipe, être visionnaires et faire preuve d'engagement. Une réputation d'impartialité constitue un autre avantage non négligeable.

### Mise en œuvre

La mise en œuvre est le « processus qui réunit les partenaires, l'engagement et les capacités des partenaires pour concrétiser la stratégie adoptée. Elle comporte plusieurs aspects : la modification et le développement de nouvelles politiques et recommandations, une révision des rôles et parfois des modalités techniques »<sup>11</sup>. C'est un moment clé dans la mise en place des partenariats tripartis. L'analyse des projets-pilotes révèle que les différents secteurs n'assument pas toujours les mêmes fonctions ; il n'existe donc pas de modèle unique qui puisse s'appliquer dans tous les cas. Cette diversité est la conséquence logique du développement de partenariats basés sur les ressources existantes et conçus pour répondre à la situation politique et socio-économique locale.

Durant cette phase, les partenaires doivent aussi mettre en place les structures de gestion envisagées lors de la phase précédente. Là encore, il existe une forte diversité parmi les projets-pilotes, ce qui permet d'effectuer d'intéressantes comparaisons (une fiche pratique consacrée à ce sujet est en préparation). Une différence marquante est le degré de formalisation des structures mises en place. Certains partenariats sont encadrés par un protocole d'accord et possèdent des comités de pilotage, des groupes de travail, etc. Ces structures sont souvent qualifiées d'« éléments essentiels à la formalisation du partenariat »<sup>12</sup> ; elles précisent généralement les rôles, les responsabilités et le niveau d'engagement des partenaires. D'autres projets-pilotes sont moins formalisés et dépendent plutôt des relations entre les individus. Bien que ces relations informelles apportent une souplesse indéniable au fonctionnement du partenariat, elles ne constituent pas une base solide pour régler les conflits entre partenaires et pour faire face aux pressions externes. Cette approche

manque également de transparence, contrairement aux partenariats clairement structurés. Enfin, elle peut limiter l'institutionnalisation du partenariat et l'arbitrage impartial des conflits.

La responsabilité (vis-à-vis des autres partenaires et, plus souvent, de sa propre organisation) et le développement des capacités sont deux autres facteurs directement associés au mode de gestion adopté. Ce dernier point est déterminant puisque le fait d'entrer en partenariat nécessite l'acquisition de nouvelles compétences. Les enseignements tirés de nombreux projets ont montré que la formation des personnels constitue un facteur décisif pour la construction de partenariats « participatifs ».

### Evaluation<sup>13</sup>

Il est fondamental de mesurer l'impact des activités de partenariat, même si cet exercice peut s'avérer difficile. Bien que les partenaires des projets-pilotes possèdent souvent une bonne expérience de l'évaluation de leur action, notamment dans le secteur privé, ils n'ont pas forcément l'habitude d'utiliser ces compétences pour l'évaluation du partenariat. Outre la répartition précise des rôles et responsabilités, les partenaires doivent également décider des outils permettant de mesurer les résultats obtenus. Les attitudes des partenaires peuvent être très contrastées à ce sujet : les ONG travaillent par exemple sur des délais plus longs. De plus, les facteurs associés au développement social et institutionnel sont plus difficiles à mesurer et posent problème aux partenaires qui traitent généralement des données techniques ou financières.

Compte tenu de la complexité des partenariats, l'établissement « d'un cadre d'analyse des résultats est essentiel au processus d'évaluation »<sup>14</sup>. Lorsque le partenariat a réussi à identifier correctement les motivations de chacun, les résultats doivent logiquement refléter aussi les objectifs de chaque partenaire. La négociation de ces cibles et des moyens de les atteindre devient la véritable clef de voûte du partenariat. Il est pourtant difficile de déterminer le meilleur moment pour mener cette réflexion ; en effet, si elle intervient trop tôt, lorsque le partenariat est dans sa phase formative, cette négociation pourrait créer des tensions et les partenaires pourraient être

<sup>10</sup> Melaville, Blank & Asayesh (1993): « Realizing the vision: a five stage process (Together we can) ».

<sup>11</sup> Karasoff *et al* (1992), Melaville *et al* (1993)

<sup>12</sup> Melaville *et al* (1993)

<sup>13</sup> Cf. la fiche pratique *Evaluation des partenariats et indicateurs* pour plus de détails.

<sup>14</sup> Melaville *et al* (1993)

tentés d'esquiver le problème. Pour autant, si les objectifs du partenariat ne sont pas clairement définis et reconnus par tous, on risque de créer des tensions lors de la phase d'évaluation. Ces problèmes ne sont pas uniques à la filière de l'eau ; d'autres recherches ont mis en avant ces questions essentielles : « Qui définit les résultats à atteindre et qui est responsable de leur réalisation ? Comment mesurer les résultats ? Comment définir et mesurer la notion de succès ? »<sup>15</sup>

### Pérennisation

Cet aspect est critique aux projets d'eau et d'assainissement compte tenu des nombreux échecs dus au manque d'attention porté à l'infrastructure sociale<sup>16</sup>. Il est désormais largement reconnu par les acteurs de la filière de l'eau et la méthodologie employée pour renforcer la pérennité des projets a fait l'objet de nombreuses recherches. Ainsi, on accorde une importance croissante au développement social et institutionnel et les acteurs du secteur public et du secteur privé sont désireux d'inclure les ONG et la société civile dans le processus (cf. encart ci-dessus). La mise en place de solutions durables doit être discutée dès le démarrage du projet, et non à la fin, en particulier lorsque le projet dépend de financements externes. Des recherches effectuées dans d'autres domaines ont montré qu'il existe une forte corrélation entre le rôle tenu par chaque acteur dans la gestion du partenariat et son futur niveau de participation. « Un engagement durable sera d'autant plus probable que la participation active des acteurs se fait dans leur propre intérêt »<sup>17</sup>. « Une stratégie prévoyant la pérennisation du système doit par conséquent être intégrée à la planification globale du partenariat »<sup>18</sup>. Cet aspect concerne tout particulièrement le domaine de l'eau et de l'assainissement pour deux raisons : en premier lieu, les rôles et responsabilités tendent à évoluer énormément en fonction des phases de développement du projet ; en second lieu, l'incidence du financement externe et le développement des capacités

<sup>15</sup> Schorr (1994): « The case for shifting to results-based accountability » (dans « Making a difference: moving from outcome-based accountability for comprehensive service reforms »).

<sup>16</sup> Cf. « Surmonter les obstacles », dans le second numéro de Crystal Clear, le bulletin du groupe Eau et Assainissement.

<sup>17</sup> Gardner (1996): « Beyond collaboration to results: hard choices in the future of services to children and families »

<sup>18</sup> Karasoff *et al* (1996)

### Projet-pilote BoTT : un projet durable

Fondé sur le principe que la pérennité du système dépend d'une participation active des usagers et municipalités concernés à toutes les étapes du projet, le projet BoTT cible tout particulièrement les communautés ainsi que les petites agglomérations défavorisées. Tout en faisant appel aux ressources du secteur privé, il vise à développer la capacité des communautés, des institutions et des collectivités locales pour mettre au point une approche holistique et participative pour le développement des projets.

locales constituent des axes prioritaires pour le développement du projet.

### Obstacles

Le concept même de partenariat comprend la notion de compromis et nécessite une évolution des façons de faire : il est donc tout à fait naturel que des obstacles se présentent. Les partenaires doivent identifier ces difficultés et mettre en place des mécanismes permettant de les neutraliser.

Il s'agit ici de reconnaître le rôle des *individus* qui participent à la gestion du partenariat, leur attitude étant cruciale à son succès. Un partenariat tri-sectoriel nécessite en effet une évolution des mentalités « traditionnelles » de chaque secteur. On évoque souvent des sentiments de peur, d'apathie et de cynisme, et une attitude quelque peu défensive. Ces sentiments peuvent être dus à des différences de mentalité, à des difficultés de communication liées au langage, à la diversité des cultures d'entreprise ou encore à des expériences de partenariats ayant échoués, autant d'éléments que l'on retrouve en partie dans les projets-pilotes. « Les différences au sein de la communauté ou dans les cultures peuvent provoquer des quiproquos qui finiront par se transformer en sentiments négatifs s'ils ne sont pas résolus par le groupe »<sup>19</sup>.

Ainsi, si le fait d'accorder suffisamment de temps au partenariat pour qu'il se consolide constitue lui-même un obstacle, à terme, les relations entre les partenaires en seront pourtant grandement facilitées.

Les *institutions* jouent également un rôle important au sein des partenariats. A ce niveau, les obstacles tiennent plutôt à la structure organisationnelle ou bureaucratique des partenaires et au processus de coopération

<sup>19</sup> Karasoff *et al* (1996)

lui-même. Dans d'autres domaines, les normes et la reconnaissance des niveaux de prestation ont ainsi pu poser des difficultés. Dans le contexte du BPD, les normes professionnelles ou techniques n'étaient pas toujours appropriées aux services destinés aux populations défavorisées, ce qui a parfois freiné l'innovation et augmenté le coût du projet. Une certaine réticence pour financer les opérations et accorder un temps suffisant pour asseoir le partenariat a aussi posé des difficultés dans certains projets. Pour tenter de résoudre ces problèmes, les partenaires doivent reconnaître la nécessité de partager les ressources disponibles afin de développer le partenariat. Les problèmes juridiques associés aux clauses de confidentialité et au contentieux peuvent aussi poser problème. Dans les projets BPD par exemple, pour éviter les pénalités prévues par les contrats, les opérateurs privés peuvent être réticents à prendre les risques supplémentaires associés au partenariat. Les procédures constituent un autre obstacle : planification déficiente, manque d'information (ou blocage de l'information), absence de leadership, participation inégale des partenaires, faiblesse de l'engagement et mauvaise publicité sont autant d'éléments qui peuvent causer obstruction et ont été documentés par les projets-pilotes. Tous ces obstacles peuvent pourtant être surmontés par la mise en place d'une structure soigneusement établie selon les principes évoqués dans ce document.

### Principales caractéristiques des partenariats :

- les partenariats s'articulent autour d'*une vision partagée* par les partenaires et issue d'une *réflexion commune*. Ce *discours homogène* communique un message unique au monde extérieur et guide les orientations futures.
- clairement définis, *des objectifs communs, tangibles, accessibles et mesurables* apportent des bénéfices mutuels aux partenaires.
- les *rôles et responsabilités* sont clairement définis.
- le *partage des responsabilités* et du pouvoir permettent d'atteindre les objectifs fixés. Les membres du partenariat ont le *pouvoir de décision* au sein de leur propre organisation et possèdent les compétences requises.
- un mode de gestion approprié accompagne la prise de décision par consensus.
- pour être efficace, les décisions doivent être prises en accord avec tous les partenaires.
- l'action concertée des partenaires est conçue pour *utiliser les compétences de chacun* dans un partenariat multidisciplinaire qui encourage la *coopération* et l'*interdépendance* des parties prenantes.
- un *plan d'action commun* précise les objectifs, les résultats escomptés et les stratégies ainsi que le processus de *mise en œuvre* et d'*évaluation*.
- les *ressources* de tous les partenaires sont *partagées* (un indicateur très révélateur du niveau de coopération).

(d'après «Collaborative Partnerships – a review of the literature» (Karasoff):

[http://www.dssc.org/pdp/textonly/chap\\_1.txt](http://www.dssc.org/pdp/textonly/chap_1.txt) )

Editeur Ken Caplan

BPD Water and Sanitation Cluster

WaterAid, 7th Floor

Prince Consort House, 27-29 Albert Embankment

London SE1 7UB United Kingdom

[bpd@wateraid.org.uk](mailto:bpd@wateraid.org.uk) <http://www.bpd-waterandsanitation.org>