



# Actions de recherche du BPD : L'innovation au service des partenariats dans les projets Eau et Assainissement

Jeremy Colin et Harold Lockwood

Août 2001

BPD Water and Sanitation Cluster

Prince Consort House  
27-29 Albert Embankment  
London SE1 7UB UK

Téléphone + 44 20 7793 4557

Télécopie + 44 20 7582 0962

Email [info@bpd-waterandsanitation.org](mailto:info@bpd-waterandsanitation.org)

[www.bpd-waterandsanitation.org](http://www.bpd-waterandsanitation.org)

## Business Partners for Development

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, par la coopération entre ces trois secteurs, on obtient de meilleurs résultats, que par des actions sont entreprises par chaque secteur de façon indépendante.

Les motivations et points de vue de chaque partenaire varient pourtant largement et il est parfois difficile d'arriver à un consensus. Il s'agit le plus souvent de surmonter les obstacles liés à des différences dans la façon de travailler, de communiquer et de prendre des décisions. Un partenariat réussi bénéficie pourtant à la communauté de base, augmente l'efficacité du secteur public, tout en profitant au secteur privé. Chaque partenaire est ainsi gagnant : c'est l'ultime objectif des actions entreprises par les quatre groupes qui constituent le programme BPD <sup>1</sup>.

### LE GROUPE EAU ET ASSAINISSEMENT <sup>2</sup>

L'objectif du groupe Eau et Assainissement est d'améliorer l'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour la population urbaine croissante des pays en développement. En théorie, le partenariat doit faciliter la mission des pouvoirs publics qui sont ainsi en mesure de fournir de l'eau potable, donc d'améliorer la santé de leur population, tout en répartissant les charges financières et techniques. Il doit également permettre au secteur privé de remplir les termes de son contrat en garantissant la rentabilité commerciale du projet à long terme. Enfin, les populations concernées ont l'opportunité de s'exprimer véritablement en ce qui concerne le développement de leur communauté.

Pour évaluer l'efficacité des partenariats, le Groupe travaille avec 8 projets-pilotes qui existaient pour la plupart avant le lancement du programme BPD. Cette action est orientée selon trois axes : 1) le soutien aux actions de recherche thématiques autour des partenariats : recouvrement des coûts, campagnes d'éducation et de sensibilisation, etc. ; 2) l'organisation de rencontres spécifiques à chaque secteur (société civile, secteur public et secteur privé) afin d'analyser les avantages ainsi que les inconvénients d'une étroite collaboration avec les autres secteurs ; 3) l'analyse détaillée, pour certains projets-pilotes, de l'évolution du processus même de partenariat.

Le résultat de ces actions de recherche est diffusé par le biais de bulletins d'information, d'un site Internet et de publications qui encouragent l'adoption des meilleures pratiques.

### LES PROJETS-PILOTES

- Approvisionnement en eau potable et assainissement pour le quartier El Pozón de Carthagène, en Colombie
- Approvisionnement en eau pour le quartier de Marunda à Djakarta, en Indonésie
- Restructuration du service public dans les bidonvilles de Port-au-Prince, en Haïti

---

<sup>1</sup> Le programme BPD comprend quatre groupes : Le Partenariat mondial pour le Développement de la Jeunesse, le Partenariat mondial pour la Sécurité routière, le Groupe Ressources naturelles, le Groupe Eau et Assainissement. Enfin, un Centre de Ressources collecte et diffuse les acquis des quatre autres Groupes.

<sup>2</sup> Dans le contexte de ce rapport, les termes « BPD » et « Groupe Eau et Assainissement » sont interchangeables. Bien que les objectifs soient communs à l'ensemble du programme BPD, les approches choisies diffèrent largement d'un Groupe à l'autre.

- Développement de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement pour les populations marginalisées des quartiers urbains défavorisés à La Paz et El Alto, en Bolivie
- Solutions innovantes pour l'approvisionnement en eau des quartiers défavorisés de Buenos Aires, en Argentine
- Approvisionnement durable en eau et assainissement pour les régions défavorisées au Cap oriental et dans la Province du Nord, en Afrique du Sud
- Approvisionnement en eau à Durban et à Pietermaritzburg, en Afrique du Sud
- Restructuration et expansion des réseaux locaux de distribution de l'eau à Dakar, au Sénégal

## Synthèse

Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, d'énormes défis techniques et sociopolitiques font obstacles à la mise en place de services destinés aux plus pauvres. Face à des méthodes conventionnelles trop coûteuses ou inadaptées, à des enjeux et des motivations différentes, les acteurs concernés sont à la recherche de nouvelles solutions techniques et institutionnelles pour atteindre leurs objectifs.

Le Groupe Eau et Assainissement du BPD (Business Partners for Development) est un réseau informel qui encadre des partenariats tri-sectoriels entre le secteur privé, le secteur public et la société civile afin d'améliorer l'accès aux services pour les populations défavorisées, selon le principe qu'une action concertée entre les trois secteurs est plus efficace que des interventions isolées. Le partenariat permet à chaque acteur de mobiliser ses propres ressources et de se focaliser sur ses points forts en s'appuyant sur les autres partenaires pour les compétences et les capacités d'intervention et de décision qui lui font défaut <sup>3</sup>.

Les projets-pilotes du BPD <sup>4</sup> ont employé différentes stratégies pour développer des systèmes rentables et abordables dans les quartiers populaires, avec dans la plupart des cas de très bons résultats tant pour l'opérateur que pour les usagers : accélération du rythme d'expansion des services dans les zones non desservies, amélioration de la rentabilité du service, aménagement des tarifs afin qu'ils soient abordables pour les pauvres, mise en œuvre de solutions répondant aux demandes spécifiques des populations démunies, etc.

Les partenariats tri-sectoriels peuvent avoir une grande influence sur le développement des approches innovantes dans la mesure où leur succès dépend d'une étroite coopération entre les organes de tutelle, les municipalités, les opérateurs, les communautés et les ONG.

Le présent rapport présente les différentes solutions adoptées par les projets-pilotes ainsi que les résultats obtenus par rapport aux systèmes conventionnels qu'ils ont remplacé. La manière dont ils ont été développés, le potentiel de transposition <sup>5</sup> et le rôle tenu par le partenariat dans le processus <sup>6</sup> sont également analysés. Les conclusions préliminaires qui se dégagent de cette étude montrent l'importance d'un environnement propice à l'expérimentation des approches innovantes ; grâce aux compétences des différents acteurs qui y participent, les partenariats tri-sectoriels semblent tout désignés pour tenir ce rôle d'encadrement.

---

<sup>3</sup> Selon le BPD, les partenariats tri-sectoriels sont d'autant plus efficaces qu'ils sont adaptés au contexte local. L'action du Groupe se traduit donc par la diffusion de principes généraux plus que par la formulation d'un modèle unique de partenariat. Ceux-ci doivent en effet se construire sur les bases existantes, en développant les rôles et les responsabilités des acteurs impliqués. À terme, le partenariat se dote de structures de gestion qui encadrent la prise de décision et réaffirment les principes de légitimité, de responsabilisation, d'efficacité et d'équité.

<sup>4</sup> Le Groupe travaille avec huit projets-pilotes disséminés dans le monde entier et conduit de nombreuses actions de recherche (voir la présentation détaillée du Groupe en page précédente). Les publications du Groupe ainsi qu'une documentation complète sur les projets-pilotes sont disponibles sur le site [www.bpd-waterandsanitation.org](http://www.bpd-waterandsanitation.org).

<sup>5</sup> L'importance de l'approche innovante dépend largement des possibilités de transposition et d'intégration dans les activités de l'exploitant. S'il est trop tôt pour tirer des conclusions dans certains cas, les résultats sont dans l'ensemble satisfaisants, bien qu'ils dépendent largement du soutien et de la flexibilité autorisée par la réglementation. Le financement des approches innovantes provient essentiellement de sources externes mais dans deux cas, l'opérateur a investi d'importants fonds propres ce qui pourrait indiquer que, combinée à des mesures incitatives adéquates, l'innovation est non seulement nécessaire mais possible sans avoir recours à un financement externe.

<sup>6</sup> Dans le cadre de cette étude, les auteurs ont contacté les partenaires des projets par email ou par téléphone. Ils ont également analysé la documentation existante et discuté brièvement avec certains personnels clés. Notons cependant qu'il n'y a pas eu de visites sur le terrain et qu'il n'a pas été possible de consulter les usagers concernés par les différentes approches.

## APPROCHES INNOVANTES DANS LES PROJETS-PILOTES

Le terme « approche innovante » doit être entendu ici au sens le plus large ; il qualifie toute approche qui se différencie nettement de celles qui étaient utilisées précédemment. Si les projets desservent pour la plupart des quartiers urbains ou périurbains, les modalités contractuelles, l'envergure et les objectifs varient largement d'un projet à l'autre. Sur les huit projets, quatre comprennent un certain degré d'innovation technique tandis que les autres se sont focalisés sur la mise au point de nouvelles méthodes de gestion, de facturation ou de paiement. Certains font partie d'un programme plus large ; d'autres ne comportent pas de relations tripartites <sup>7</sup> : le projet de

Buenos Aires, Argentine	Service d'eau participatif (maîtrise d'œuvre sociale, branchements et compteurs semi-collectifs)
La Paz-El Alto, Bolivie	Système condominial pour l'assainissement
Carthagène, Colombie	Nouvelle méthode de facturation et de collecte des paiements
Port-au-Prince, Haïti	Gestion communautaire des bornes-fontaines
Djakarta, Indonésie	Installation de compteurs anti-fraude
Dakar, Sénégal	Gestion communautaire des bornes-fontaines
Programme BoTT, Afrique du Sud	Bornes-fontaines avec pré-paiement par carte
Projet-pilote du KwaZulu-Natal, Afrique du Sud	a) Système BPD – réservoir interne b) Développement d'un modèle de gestion de la clientèle

Port-au-Prince ne comprend pas de partenaire privé tandis que les organisations non-gouvernementales (ONG) sont absentes des projets de La Paz-El Alto et de Djakarta.

Dans certains cas, le projet tout entier constitue le modèle innovant. Dans d'autres, le projet-pilote a produit un certain nombre d'innovations, dont seulement une ou deux sont présentées ici.

## RÉSULTATS ET VALEUR AJOUTÉE

La plupart des approches mises en œuvre ont eu un impact positif : accélération de l'expansion des réseaux, amélioration de l'entretien des réseaux tertiaires, réduction des actes de vandalisme, tarification abordable et flexibilité des modes de paiement, amélioration du recouvrement des coûts d'exploitation et de maintenance (hors coûts d'investissement). Certains ont eu un impact plus large encore, la création d'une véritable infrastructure sociale dans les bidonvilles d'Haïti par exemple <sup>8</sup>. Seule l'installation de bornes-fontaines avec pré-paiement dans le cadre du programme BoTT en Afrique du Sud n'a pas donné les résultats escomptés même si l'on peut tirer des enseignements précieux de cette expérience pour la mise en place de services destinés aux pauvres.

## DÉNOMINATEURS COMMUNS

Malgré la diversité rencontrée dans les approches adoptées par les différents projets, plusieurs traits communs, essentiels à la formulation de modèles innovants, ressortent de l'analyse :

- 1) ***L'innovation au service du progrès.*** Le développement d'une culture de partenariat a constitué un élément clé de la mise en place de solutions innovantes. Mais la capacité d'innovation dépend aussi largement du degré de flexibilité de la réglementation.

<sup>7</sup> Les partenariats BPD regroupent pour la plupart un opérateur privé international, des agences gouvernementales (nationales ou municipales) et des ONG ou organisations communautaires, dans le cadre d'un partenariat structuré.

<sup>8</sup> Le projet-pilote a permis de réduire le climat de violence qui régnait au sein des bidonvilles en développant le sentiment d'appartenance et la capacité d'autogestion de la communauté.

- 2) **Une approche orientée vers la clientèle.** Tous les partenaires ont reconnu l'importance de la consultation et du dialogue avec les communautés défavorisées lors de la conception du projet, de l'établissement aussi d'une relation entre l'opérateur et les usagers qui précise les droits et les obligations de chacun.
- 3) **La participation de la communauté concernée.** Plusieurs projets ont activement encouragé la participation de la communauté au développement de solutions innovantes.
- 4) **Les politiques en faveur des pauvres.** Certains opérateurs ou partenariats ont modifié leur mode de fonctionnement afin d'améliorer leur capacité à répondre aux besoins des pauvres, et ce de deux manières :
  - en offrant un service accessible aux usagers défavorisés par la création d'unités spécialisées pour les usagers à faible revenu ou l'implantation d'antennes décentralisées situées dans les quartiers populaires ;
  - en adoptant une approche globale pour éviter une séparation trop stricte entre les aspects techniques et sociaux du projet.
- 5) **Les activités de promotion, d'éducation et de sensibilisation.** Tous les projets ont organisé des campagnes d'éducation et de sensibilisation, principalement sur le thème des droits et des obligations des usagers mais parfois également sur l'aspect sanitaire.
- 6) **Vers la rentabilité du service.** Les approches innovantes doivent répondre à un double impératif : fournir un service abordable pour les pauvres et rentable d'un point de vue financier.

## ENCOURAGER L'INNOVATION

Les approches expérimentées par les projets-pilotes résultent pour la plupart de la nécessité de résoudre des problèmes spécifiques qui dépassent le cadre des systèmes conventionnels : absence ou insuffisance du taux de couverture des quartiers populaires, faiblesse du taux de recouvrement conjuguée à de mauvaises relations entre l'opérateur et les usagers, à une faible volonté de payer et à un mode de facturation inadapté, nécessité de réduire les coûts d'investissement, de fournir un service abordable aux usagers très pauvres et d'accélérer le rythme de développement.

Ces problèmes, si courants dans les pays en développement, sont pourtant rarement résolus ; l'opérateur a tendance à se focaliser sur les quartiers plus aisés où l'infrastructure existe déjà plutôt que d'investir dans les quartiers populaires. Les projets-pilotes ont donc eu recours à un certain nombre de mesures incitatives pour encourager les acteurs à trouver de véritables solutions innovantes dans le cadre des partenariats :

- 1) **Obligations contractuelles.** Dans les contrats de concession qui mentionnent des objectifs précis concernant les services destinés aux pauvres, les concessionnaires peuvent être sanctionnés (ou tout au moins perdre des revenus) s'ils n'atteignent pas le taux de couverture ou de recouvrement fixé par le contrat.
- 2) **Politiques gouvernementales.** Certains gouvernements ont adopté des politiques ciblées tout particulièrement sur les besoins des pauvres. Ainsi, la politique de décentralisation de la gestion des services d'eau mise en œuvre en Afrique du Sud a incité les municipalités concernées par le projet BoTT, soucieuses de limiter cette charge financière supplémentaire, à adopter le système de pré-paiement.
- 3) **Impératifs commerciaux.** La participation des grandes entreprises privées au développement de services destinés à des millions de personnes, essentiellement pauvres, qui n'y ont pas encore accès est relativement récente

; en plein processus d'apprentissage, elles doivent asseoir leur crédibilité pour se maintenir dans ce créneau et développer leurs activités.

- 4) *Pressions politiques*. Soucieuses de satisfaire leur électorat, les municipalités de Carthagène et de La Paz-El Alto ont voulu démontrer leur capacité à répondre aux attentes des usagers.
- 5) *Préoccupations de la société civile* pour les populations défavorisées. À Dakar et à Port-au-Prince, les ONG ont lancé les projets en réponse aux demandes des habitants des bidonvilles.

L'expérience tirée des projets-pilotes montre que l'on peut trouver des solutions aux problèmes de desserte lorsqu'il existe de véritables pressions pour le faire. L'élaboration de toute politique (notamment l'orientation de la participation du secteur privé en faveur des plus pauvres) et le développement d'un climat propice aux partenariats doivent par conséquent inclure un ensemble de mesures incitatives adaptées. Les partenariats multi-sectoriels représentent un dispositif supplémentaire permettant d'incorporer, voire de renforcer ce type de mesures.

### **IMPORTANCE DES FACTEURS EXTERNES**

Le développement des approches innovantes a souvent été profondément marqué par des facteurs externes qui ont pu favoriser ou au contraire entraver leurs chances de succès. **Le contexte politique** peut jouer un rôle fondamental : les initiatives en faveur des pauvres peuvent porter un projet tout comme elles peuvent le rendre inopérant<sup>9</sup>. Plusieurs projets-pilotes opèrent par ailleurs dans un contexte de fragilité politique et de politisation des services d'eau.

En général, **les contraintes institutionnelles** qui ont pu freiner le développement des solutions innovantes ont plus été le fait des pouvoirs locaux, qui sont plus réticents à s'éloigner des modèles conventionnels, que de la société civile ou du secteur privé.

Pour les approches développées dans le cadre de contrats de gestion ou de concession, le potentiel innovant est dans une large mesure déterminé par **l'organe de tutelle** qui a, dans certains cas, permis une certaine flexibilité par rapport aux normes en vigueur. La rigueur des normes techniques et des modalités de facturation, comme la limitation des frais de raccordement et des tarifs, ont constitué des obstacles majeurs pour certains projets. À l'opposé, l'absence d'un véritable organisme régulateur peut exacerber les problèmes d'ingérence et d'instabilité politiques.

Enfin, **les facteurs sociaux** ont également une forte influence sur le déroulement du projet. Les populations desservies ne sont pas toujours stables ou homogènes, ce qui peut poser d'énormes problèmes pour la planification des services. Des efforts importants ont été nécessaires pour vaincre la méfiance des populations vis-à-vis des intervenants extérieurs et des technologies nouvelles, pour faire face également à l'absence de volonté de payer, à l'opposition du public à la participation massive du secteur privé, ainsi qu'aux fortes attentes des usagers.

### **ASPECTS FINANCIERS<sup>10</sup>**

L'adoption d'approches innovantes a conduit dans la plupart des cas à un service au fonctionnement moins coûteux et plus abordable pour les usagers. En particulier, lorsqu'il fallait faire appel à des vendeurs privés. Au coût du développement et du pilotage des approches innovantes vient évidemment s'ajouter –celui du service lui-

---

<sup>9</sup> En Afrique du Sud, le principe des bornes-fontaines avec cartes de paiement a largement perdu de son intérêt depuis la mise en place de la politique de gratuité de l'eau.

<sup>10</sup> Cf. *Recouvrement des coûts dans les partenariats : Résultats, attitudes, acquis et stratégies*, BPD, octobre 2000.

même <sup>11</sup>. Dans l'ensemble, les projets ont donc fait appel à un financement externe, dons ou prêts préférentiels auprès des bailleurs de fonds internationaux. Une question se pose alors : le développement d'une approche innovante est-il possible sans financement externe ? Dans la négative, le potentiel en serait très limité. Deux projets-pilotes ont d'ailleurs financé leur action sur les fonds propres des partenaires du secteur privé ; ce qui tend à prouver que les opérateurs privés, lorsqu'ils bénéficient de mesures incitatives adéquates, sont prêts à s'investir dans une approche qui pourrait leur permettre de faire des économies à long terme.

Après avoir développé un nouveau service, il convient d'en assurer la viabilité : le service doit être rentable pour l'opérateur tout en étant abordable pour les usagers. Les projets ont pour la plupart réduit les coûts d'investissement, en sachant qu'ils ne visaient en aucun cas leur recouvrement total. Beaucoup ont bénéficié d'un financement de l'Etat ou des organisations internationales. Pour ce qui est des coûts d'exploitation, tous les projets recouvrent (ou devraient normalement recouvrer) la totalité ou la majeure partie des frais engagés.

Pour rendre le service plus abordable, un certain nombre de mesures ont été adoptées : réduction des frais de connexion, paiements mensualisés ou branchement gratuit en échange de la main d'œuvre, collecte locale des paiements, pré-paiement, facturation plus fréquente qui élimine la nécessité d'épargner. Certaines approches ont été handicapées par les habitudes culturelles – par exemple le refus de payer pour l'eau des bornes-fontaines dans les projets BoTT d'Afrique du Sud – habitudes qui pourraient changer avec le temps.

## DÉFINIR LES RÔLES ET LES RESPONSABILITÉS

La définition précise des rôles et des responsabilités, agréée par l'ensemble des partenaires, est souvent citée comme une composante essentielle des partenariats multi-partis. Cette distribution n'est pas rigide pour autant ; il s'agit parfois d'un processus itératif, le rôle des acteurs évoluant avec le temps <sup>12</sup>. Plusieurs principes doivent néanmoins être respectés :

- 1) *Clarté*, afin d'éviter la confusion, la duplication ou l'oubli de tâches importantes.
- 2) *Flexibilité*, afin de permettre l'évolution potentielle des rôles en fonction du contexte.
- 3) *Motivation*. Les responsabilités doivent aller de pair avec des incitations suffisantes afin de permettre à chaque partenaire de maximiser sa contribution.
- 4) *Complémentarité*. Les approches innovantes sont d'autant plus efficaces qu'elles capitalisent sur les compétences et les ressources spécifiques de chaque partenaire.
- 5) *Innovation*. Elle doit être encouragée de toute part.

## LE RÔLE DU PARTENARIAT

Compte tenu des exigences spécifiques de l'action dans les quartiers défavorisés, l'innovation a été essentielle au développement de solutions efficaces dans les projets-pilotes. Les partenariats multi-sectoriels ont donc joué un rôle clé en fournissant un cadre propice à l'innovation et les ressources nécessaires pour en réaliser le potentiel. Le partenariat offre en effet plusieurs avantages :

---

<sup>11</sup> Inversement, dans le cas d'une transposition de l'approche innovante, quelle proportion des coûts de développement est susceptible de se répéter à chaque fois ?

<sup>12</sup> Une ONG peut par exemple jouer différents rôles : elle peut être à l'origine d'une approche innovante ou intervenir en tant que médiateur ou défenseur des usagers. Pour de plus amples informations, consulter le rapport de l'atelier de réflexion des ONG et la fiche pratique sur la contractualisation des ONG, disponibles sur le site du BPD : [www.bpd-waterandsanitation.org](http://www.bpd-waterandsanitation.org).

- 1) *Complémentarité*. Les partenariats réunissent des organisations qui possèdent des compétences, des ressources et une expérience variées, et n'entretiennent pas les mêmes types de contacts avec les communautés et les agences gouvernementales.
- 2) *Institutionnalisation des acquis*. Les partenariats permettent un transfert des connaissances qui peut mener à une efficacité accrue des partenaires au sein même de leur organisation ; à terme, cela bénéficie aux populations défavorisées qui ont accès à de meilleures prestations.
- 3) *Développement d'une vision commune*. En réunissant les exploitants et les usagers, on est mesure de mieux définir la façon dont les services doivent opérer ainsi que les options les plus adaptées.
- 4) *Importance du facteur humain*. Au sein des partenariats, le processus est souvent facilité par quelques personnes clés. À l'inverse, des conflits personnels peuvent aussi freiner le bon déroulement d'un projet. Il s'agit donc d'institutionnaliser le processus afin de neutraliser autant que faire se peut l'impact du facteur humain.
- 5) *Documentation*. Les partenariats multi-sectoriels se dotent en général des ressources nécessaires pour analyser et diffuser les acquis de leur action. Cet exercice constitue souvent un objectif prioritaire du partenariat.

Les projets-pilotes n'ont pourtant pas toujours saisi toutes les opportunités qui leur étaient offertes. On peut se demander par exemple si l'intervention d'une ONG n'aurait pas, dans certains cas, permis d'obtenir de meilleurs résultats, ce qui montre une fois encore la nécessité de recenser dès le départ les partenaires potentiels, avec leurs ressources, leurs faiblesses et leurs motivations. Cette démarche doit également inclure la définition des rôles et des responsabilités de chacun pour ce qui est du développement de toute approche innovante.

## **NORMALISER LES APPROCHES INNOVANTES**

Les projets-pilotes montrent sans équivoque que là où les systèmes conventionnels ont échoué, le développement de solutions innovantes peut apporter de réels bénéfices tant pour les opérateurs que pour les usagers. Leur mise en œuvre nécessite la coopération et le dialogue entre les secteurs, un élargissement du champ des compétences et un cadre régulateur favorable.

Les perspectives de transposition sont dans l'ensemble encourageantes. Le financement de certaines approches innovantes peut certes coûter plus cher au départ, ce qui peut constituer un obstacle à leur adoption (mais ce coût pourra être compensé par des économies ultérieures et une pérennité accrue du système). La répartition des coûts, entre les différents partenaires et dans le temps, doit donc être mûrement réfléchie, tout comme le recours aux subventions. Le potentiel innovant dépend aussi de la volonté du secteur public et du degré de flexibilité qu'il est prêt à accorder. La réglementation intervient également directement : sans une certaine flexibilité, la transposition du projet serait difficile voire impossible<sup>13</sup>.

Si l'on ne devait retenir qu'une seule leçon de l'expérience des projets-pilotes, ce serait celle-ci : connaître la fin dès le début. En d'autres termes, si l'on envisage une transposition ou une intégration de l'approche innovante, cet objectif doit guider l'ensemble du projet.

## **Remerciements**

Les auteurs tiennent à remercier le Secrétariat du BPD Groupe Eau et Assainissement et les partenaires des projets pour l'aide précieuse qu'ils leur ont apportée et pour la patience dont ils ont fait preuve.

---

<sup>13</sup> Ce thème est développé dans une étude du BPD qui traite de l'impact de la réglementation sur les partenariats.

Business Partners for Development  
Groupe Eau et Assainissement

*L'innovation au service des partenariats  
dans les projets Eau et Assainissement*

**Sommaire**

1.0 Introduction	1
2.0 Approches innovantes dans les projets-pilotes	2
3.0 Développement des approches innovantes	13
4.0 Dénominateurs communs	30
5.0 Le rôle des partenariats	31
6.0 Vers une intégration des approches innovantes	34

# L'innovation au service des partenariats dans les projets Eau et Assainissement

## 1.0 Introduction

Il devient de plus en plus apparent que les systèmes conventionnels ne sont pas à mesure de relever le défi de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement pour les importantes populations urbaines non desservies des pays en développement. Pour l'essentiel, ces populations pauvres vivent dans des quartiers spontanés et surpeuplés, qui sont parfois implantés loin des réseaux qui desservent les quartiers plus aisés. Il est donc urgent de mettre en place des solutions permettant d'étendre rapidement la couverture des services pour répondre aux besoins croissants des populations. Ces solutions doivent être acceptables les usagers et durables d'un point de vue technique et financier.

Le présent rapport résume les acquis des huit projets-pilotes du BPD qui ont développé des approches innovantes pour surmonter les nombreux obstacles à la mise en place de services destinés aux pauvres. Le terme « approche innovante » doit être entendu ici au sens le plus large ; il qualifie toute approche qui diffère nettement de celles qui étaient utilisées précédemment.

Les projets ont eu recours à diverses méthodes, dont la plupart ont eu ou devraient avoir des bénéfices importants pour les pauvres. Sur les huit projets, quatre comprennent un certain degré d'innovation technique tandis que les autres se sont focalisés sur la mise au point de nouvelles méthodes de gestion, de facturation ou de paiement. Tous les modèles ont intégré un élément de consultation et de dialogue avec les usagers en cherchant également à améliorer les relations entre les usagers et l'opérateur. Notons que tous n'ont pas la même envergure : certaines actions-pilotes ne concernent que dix ménages tandis que d'autres approches, au niveau des concessions, touchent des dizaines de milliers de personnes. Compte tenu de ces différences, il est difficile de comparer l'efficacité relative de telle ou telle approche mais un certain nombre de grandes lignes ressortent néanmoins de ces expériences. On peut également analyser la façon dont le partenariat a facilité l'adoption de ces approches innovantes.

Cette action de recherche fait partie d'un programme du BPD qui vise à comprendre et à illustrer la façon dont les partenariats tri-sectoriels entre le secteur privé, l'Etat et la société civile peuvent être plus efficaces, localement, que des actions indépendantes menées par chaque acteur.

### **OBJECTIFS DE L'ACTION DE RECHERCHE**

Cette action de recherche avait pour objectif de répondre aux questions suivantes :

- 1) Quelles approches innovantes les projets-pilotes ont-ils adoptés ? Quelles étaient leurs motivations ?
- 2) Quelle est la valeur ajoutée de ces approches ?
- 3) Dans quelle mesure le partenariat tri-sectoriel a-t-il facilité leur mise en œuvre ?
- 4) Quelles sont leurs perspectives de transposition et d'intégration ?

### **MÉTHODOLOGIE**

Pour effectuer leurs recherches, les auteurs ont contacté les partenaires des projets par email et par téléphone. Ils ont également analysé la documentation existante et discuté brièvement avec certains personnels clés. Il est important de noter dès à présent les limites de cette méthodologie : il n'y a pas eu de visites sur le terrain et il n'a pas été possible de consulter les usagers concernés par les différentes approches. En conséquence, les auteurs se sont surtout basés sur les perceptions des partenaires quant à l'impact plus ou moins positif du modèle expérimenté ou l'importance de tel ou tel facteur dans son développement. De même, pour ce qui est de la sélection des approches étudiées (certains projets en ont adopté plusieurs), on a accordé la priorité à celles que les partenaires estimaient être importantes, celles qui ont impliqué l'ensemble des partenaires et celles pour lesquelles il existait suffisamment de données.

Compte tenu de tous ces facteurs et bien que l'on puisse tirer des conclusions très claires de l'analyse menée, il n'a pas été possible de réaliser d'étude comparative rigoureuse des coûts et des bénéfices des approches conventionnelles par rapport aux approches innovantes.

## STRUCTURE DU RAPPORT

Le rapport est structuré de la façon suivante. Le Chapitre 2 présente les diverses approches innovantes adoptées par les projets-pilotes ainsi que les principaux résultats obtenus à ce jour. Le Chapitre 3 détaille le processus qui a permis la mise en place de ces solutions et le rôle tenu par chaque partenaire. En se basant sur ces données, le Chapitre 4 tire les grandes lignes communes au développement des approches innovantes puis le Chapitre 5 analyse la manière dont le partenariat a contribué à renforcer leur efficacité. Le Chapitre 6, enfin, aborde les questions de transposition et de normalisation des approches et résume les acquis de ces expériences pour l'ensemble du secteur.

Il ne s'agit pas ici d'analyser en détail les huit projets-pilotes<sup>14</sup> mais plutôt d'utiliser cette expérience pour illustrer les principales caractéristiques des modèles innovants et les difficultés rencontrées lors de leur conception puis de leur développement.

## 2.0 Approches innovantes dans les projets-pilotes

### 2.1 PRÉSENTATION DES PROJETS-PILOTES

Les huit projets-pilotes ayant été largement documentés dans les autres publications du BPD<sup>14</sup>, ils ne sont que brièvement présentés ici. Bien qu'ils desservent pour la plupart des quartiers urbains ou périurbains, ils font preuve d'une grande diversité de par les modalités contractuelles, l'envergure et les objectifs. Certains font partie d'un programme plus large. D'autres ne réunissent que deux partis : ainsi, le projet de Port-au-Prince ne comprend pas de partenaire privé tandis que les organisations non-gouvernementales (ONG) sont absentes des projets de La Paz-El Alto et de Djakarta.

### 2.2 PRÉSENTATION DES APPROCHES INNOVANTES

Dans certains cas, le projet tout entier constitue le modèle innovant. Dans d'autres, le projet-pilote a produit un certain nombre d'innovations, dont seulement une ou deux sont présentées ici :

1. Buenos Aires, Argentine      Service d'eau participatif (maîtrise d'œuvre sociale, branchements et compteurs semi-collectifs)
2. La Paz-El Alto, Bolivie      Système condominial pour l'assainissement
3. Carthagène, Colombie      Nouvelle méthode de facturation et de collecte des paiements
4. Port-au-Prince, Haïti      Gestion communautaire des bornes-fontaines
5. Djakarta, Indonésie      Installation de compteurs anti-fraude
6. Dakar, Sénégal      Gestion communautaire des bornes-fontaines
7. Programme BoTT, Afrique du Sud      Bornes-fontaines avec pré-paiement par carte
8. Projet-pilote du KwaZulu-Natal, Afrique du Sud      a) Réservoir BPD (interne)  
b) Développement d'un modèle de gestion de la clientèle

---

<sup>14</sup> Pour de plus amples informations sur les projets-pilotes, consulter notre site [www.bpd-waterandsanitation.org](http://www.bpd-waterandsanitation.org) ou contacter le BPD à l'adresse suivante : [bpd@wateraid.org.uk](mailto:bpd@wateraid.org.uk)

## BUENOS AIRES : SERVICE D'EAU PARTICIPATIF

### Situation avant la mise en place du projet

La municipalité de Buenos Aires a signé un contrat de concession avec Aguas Argentinas en 1993, contrat prévoyant un taux de couverture de 100 % pour l'eau potable (par branchements individuels) et de 95 % pour l'assainissement. À l'époque, seuls 55 % des usagers des quartiers populaires possédaient un branchement légal (35 % pour l'assainissement). Il existait de nombreux branchements pirates. Le service s'était déjà amélioré avant le démarrage du projet mais 1,5 million de personnes n'avaient toujours pas accès au service d'eau.

### Présentation du projet-pilote

Le contrat de concession opère selon des prévisions sur cinq ans qui exigent le développement d'un plan d'expansion des services aux communautés à faible revenu. Le plan cible des communautés spécifiques identifiées par les municipalités, et doit recevoir l'aval du régulateur.

Malgré l'abondance de l'eau disponible dans le réseau, le taux d'expansion dans ces quartiers reste problématique pour plusieurs raisons : frais de raccordement trop élevés pour les pauvres (malgré les subventions), précarité du statut foncier, zones d'habitat spontané et, dans certains quartiers, insécurité pour les employés. L'opérateur a donc créé un service dont la mission est de développer des approches efficaces pour l'intervention dans les quartiers populaires.

Le projet BPD comprend plusieurs actions pilotes menées dans le cadre de ce service. Elles sont désormais gérées en totalité par l'opérateur, leur mode d'intervention étant basé sur les acquis des actions menées avec des ONG au milieu des années 90. Ce projet-pilote vise à augmenter la participation des usagers à la fourniture des services pour réduire ainsi les coûts occasionnés.

### Partenaires du projet

- Aguas Argentinas (filiale d'Ondeo)
- Municipalité de San Fernando, entre autres
- ONG impliqués dans la phase initiale : IIED-LA (ONG) et Fundación Riachuelo (organisation communautaire)

Le service d'eau participatif (Servicio de Agua Consensuado ou SAC) comprend le développement de partenariats stratégiques : le financement est assuré conjointement par l'opérateur, qui facilite le processus, assure la direction technique et l'éducation des usagers, la municipalité, qui paie pour les matériaux, et la communauté qui fournit la main d'œuvre. Le service comprend plusieurs innovations :

- **Frais de raccordement** : Les usagers peuvent fournir la main d'œuvre en échange du coût de raccordement au réseau ; dans certains cas, la municipalité paie elle-même la main d'œuvre dans le cadre de politiques en faveur de l'emploi.
- **Branchements et compteurs semi-collectifs (pour plusieurs ménages)** : Bien que les systèmes non conventionnels ne soient pas autorisés, quand cela était possible, l'opérateur a installé des branchements collectifs qui desservent simultanément plusieurs ménages, ce qui a réduit les charges d'infrastructure par usager.

Pour la mise en place du service des usagers à faible revenu, Aguas Argentinas s'est appuyée sur son expérience précédente avec une ONG internationale (International Institute for Environment and Development - Amérique latine) dans un quartier populaire d'environ 2 500 habitants. Ce projet dont les objectifs étaient très précis avait été financé par l'aide internationale. Il ne pouvait donc pas être transposé à une échelle suffisante compte tenu des contraintes locales de financement. L'opérateur a donc choisi d'adopter la même méthodologie mais il travaille maintenant directement avec la communauté qui s'est organisée en petites unités, les Unidad Vecinal, des groupements de ménages qui agissent en tant qu'intermédiaires entre l'opérateur et les usagers.

Le projet-pilote comprend aussi un élément d'éducation et de sensibilisation qui vise à :

- présenter et expliquer les modalités des services installés
- clarifier les rôles et les responsabilités
- faciliter la communication entre l'opérateur et les usagers
- promouvoir une culture de paiement des factures

Ces activités d'information se font sous forme d'ateliers et de réunions semestrielles de la communauté dans les divers quartiers concernés par les projets.

L'opérateur estime le coût social du projet à environ 15 \$ US par branchement.

À ce jour, le projet-pilote dessert environ 50 000 habitants des bidonvilles sur les 250 000 ciblés. Il bénéficie d'un taux de paiement élevé. Au terme du projet-pilote, l'opérateur devra relever un nouveau défi : étendre les services à un million d'usagers supplémentaires qui vivent dans des cités et quartiers à revenu faible ou moyen.

Ondeo, la société mère, a investi environ 250 000 \$ de fonds propres dans le développement et la mise au point de la méthodologie SAC, une méthodologie qu'elle entend généraliser à l'ensemble de ses filiales latino-américaines. Ce programme fait en effet partie d'une initiative mondiale de l'opérateur baptisée « Aguas para todos », (« L'eau pour tous ») qui vise à développer des approches efficaces pour la mise en place de services d'eau destinés aux pauvres.

## LA PAZ-EL ALTO : SERVICE D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT CONDOMINIAL

### **Situation avant la mise en place du projet**

En 1997, un contrat de concession de 25 ans pour la gestion et l'expansion des services d'eau et d'assainissement de la zone urbaine de La Paz-El Alto, soit 1,4 million d'habitants, a été accordé à Aguas del Illimani, une filiale d'Ondeo. Le contrat stipule l'expansion rapide du réseau aux quartiers populaires de la ville, en accord avec la politique gouvernementale. L'opérateur est tenu d'équiper la quasi-totalité des ménages de cette zone en branchements individuels d'ici la fin 2001 (90 % pour l'assainissement d'ici à 2021).

De toutes les municipalités incluses dans la concession, El Alto comprend la plus grande proportion de ménages à faible revenu de la ville et possède de loin le plus fort taux de croissance urbaine. Au début de la concession, le taux de couverture pour l'ensemble de la ville était de 48 % pour l'assainissement et de 87 % pour l'eau potable. À El Alto, en revanche, le taux pour l'assainissement n'était que de 35 %. Les habitants utilisaient surtout des latrines, des toilettes publiques ou celles des voisins voire même les ruisseaux. La plupart des ménages non desservis habitent dans des zones périurbaines à forte croissance avec un pourcentage important d'indiens Aymara originaires des hauts plateaux de l'Altiplano.

### **Présentation du projet-pilote**

Le projet a démarré en 1997 grâce à un partenariat baptisé IPAS (Programme périurbain pour l'eau et l'assainissement) dont l'objectif était de développer des solutions peu coûteuses pour desservir les quartiers pauvres. Il s'agissait d'équiper 10 000 ménages entre 1998 et 2001 avec des branchements dits « condominaux » pour l'eau et l'assainissement.

### **Partenaires du projet**

- Aguas del Illimani (qui fait partie d'un consortium dirigé par Ondeo)
- Ministère du Logement et des Services de base
- Municipalités de La Paz et El Alto
- Programme Eau et Assainissement – Andes
- Coopération suédoise

### **Système d'assainissement condominial**

Dans un système dit « condominial », un réseau local, qui passe dans les cours ou sous les allées, est relié au réseau principal par un branchement collectif qui permet de desservir tout un îlot d'habitations. Cette approche diffère du système conventionnel du tout-à-l'égout individuel. En installant les canalisations aux endroits où les véhicules ne passent pas, on peut réduire le diamètre des canalisations et la profondeur des tranchées, ce qui diminue fortement les coûts de construction. Enfin, les usagers sont chargés de l'entretien du réseau local qui est facilement accessible.

Dans le cadre de cette étude, le projet tout entier constitue le modèle innovant dans la mesure où tous les composants sont liés entre eux. De toutes les approches étudiées, ce projet est le seul à inclure l'aspect assainissement et des objectifs explicites en terme de santé.

Le programme comprend les éléments suivants :

- **Assainissement condominial (cf. encart) :** les usagers (individuellement ou en groupe) installent les réseaux tandis que l'opérateur (directement ou en sous-traitance) raccorde chaque branchement condominial au réseau principal. Le coût de la connexion est subventionné ; une option encore moins chère dite de « co-gestion » existe pour les usagers qui acceptent d'effectuer des tâches supplémentaires de maintenance.
- **Mobilisation communautaire :** participation des usagers à la planification et à la mise en place du projet afin de stimuler la demande pour le service et réduire les coûts. Ce rôle est tenu par les organisations condominales qui négocient avec l'opérateur et signent des conventions qui précisent le rôle de chaque acteur pour la construction et la maintenance du réseau.
- **Education et sensibilisation :** un programme destiné à soutenir l'expansion des services, augmenter la consommation et optimiser l'impact sanitaire du programme a été mis en place. Il comprend des activités de promotion de l'hygiène et un système de micro-prêt.

Le projet a été conçu dès le départ comme une expérience d'apprentissage grâce au Programme Eau et Assainissement qui est intervenu pour faciliter la médiation et développer les capacités. Les partenaires se sont efforcés de ne pas imposer de solutions prédéterminées, le choix du système condominial s'étant effectué après une analyse des différentes options techniques et opérationnelles avalisées par le Ministère du Logement et des Services de base.

On a accordé beaucoup d'importance aux possibilités de transposition et à l'institutionnalisation de cette approche. Le processus a donc été largement documenté et des modules de formation développés pour un usage national. Les partenaires ont également œuvré pour intégrer l'assainissement condominial aux normes techniques nationales afin de généraliser son utilisation.

En avril 2001, 7 897 branchements avaient été effectués, ce qui montre que le projet-pilote a augmenté le taux de couverture plus rapidement que les approches conventionnelles. Le nouveau service est abordable pour les ménages, le taux de satisfaction est élevé et d'autres quartiers veulent désormais adopter ce système. Notons par ailleurs que les coûts d'investissement sont largement inférieurs à ceux des systèmes conventionnels et que le taux de paiement est proche de 100 %. De récentes évaluations montrent également que le projet a eu un impact positif sur l'hygiène et la santé.

Pour autant, d'importants obstacles doivent être surmontés : la gestion et la maintenance des installations se sont avérées problématiques et la rentabilité reste faible à cause de l'effet combiné des tarifs et des coûts de connexion très bas imposés par le régulateur, et du volume peu important de consommation. Selon l'opérateur, la tarification actuelle menace sérieusement la pérennité de cette approche innovante.

Le programme Eau et Assainissement se retirera du projet en 2002. Aguas del Illimani est en train de mettre en place sa propre approche, avec une mobilisation réduite de la communauté et moins d'éducation.

Si les coûts d'investissement, de formation et de développement social du projet ont été financés par le concessionnaire, la mise en œuvre de l'approche innovante a été financée en grande partie de façon externe via le Programme Eau et Assainissement.

## CARTHAGÈNE : FACTURATION ET COLLECTE DES PAIEMENTS

### **Situation avant la mise en place du projet**

En 1995, un contrat pour la gestion et l'expansion des services d'eau et d'assainissement de la ville de Carthagène a été signé pour une durée de 26 ans. Le concessionnaire est Aguas de Cartagena, une co-entreprise dont le capital est détenu à 50 % par la municipalité de Carthagène, à 46 % par Aguas de Barcelona et à 4 % par des investisseurs privés. Avant le démarrage de la concession, le réseau souffrait de nombreux dysfonctionnements : baisses de débit, interruptions du service, mauvaise qualité de l'eau et insuffisance du service clientèle. Le taux de couverture des quartiers défavorisés pour les services d'eau et d'assainissement étant très faible, les habitants faisaient appel à des vendeurs privés.

### **Présentation du projet-pilote**

El Pozón est un quartier pauvre qui n'est pas desservi par le service d'eau municipal. Le projet a débuté en 1999-2000 avec le double objectif de fournir un service d'eau satisfaisant aux 50 000 habitants environ que compte le quartier et d'améliorer la facturation et la collecte des paiements.

### **Partenaires du projet**

- Aguas de Cartagena
- Municipalité de Carthagène
- Associations de quartiers
- (au départ) MPDL (ONG)

L'approche développée à Carthagène a débuté à l'issue d'une consultation avec la communauté lors de la phase de planification du projet, un processus qui a été facilité par la participation de l'ONG MPDL (Movimiento para Paz, Democracia y Libertad) et l'organisation de plusieurs réunions entre l'opérateur et les associations de quartier. Cette consultation a mis au jour une culture de non-paiement et le fait que de nombreux ménages auraient du mal à payer les frais de raccordement et les factures mensuelles à cause des revenus quotidiens fluctuants et limités qu'ils tirent de leurs emplois dans l'économie informelle. Il s'agissait donc de développer de nouveaux services qui soient abordables, qui intègrent aussi des modalités de facturation et de paiement qui n'obligent pas les ménages à épargner.

Les contraintes de rentabilité du service et de strict respect des normes techniques fixées par le régulateur limitant d'autant la capacité d'innovation, l'opérateur s'est focalisé sur l'aspect financier du projet.

L'infrastructure est en cours d'installation et les nouveaux systèmes ne sont pas encore en place. Notons cependant que des approches innovantes sont en train de voir le jour :

- **Frais de raccordement** subventionnés. Un acompte équivalent à 20 % du montant total est versé au moment de la connexion, le solde est échelonné sur 36 mois maximum à des taux d'intérêt préférentiels.
- **Facturation et paiement** : Flexible : hebdomadaire ou bimensuelle (sujet à l'accord de l'organe de tutelle). Collecte locale des paiements. En effet, en l'absence de l'opérateur et des principales chaînes de supermarchés (où les habitants de Carthagène peuvent normalement payer leurs factures) dans le quartier d'El Pozón, la communauté a proposé de choisir un certain nombre de personnes chargées de collecter les paiements. La création de succursales dans les quartiers et l'utilisation d'antennes mobiles sont aussi envisagées.

La gestion de ce projet sera accompagnée d'un programme d'éducation et de sensibilisation afin de présenter les nouveaux services, d'encourager les usagers à économiser l'eau et de promouvoir les droits et les obligations des usagers, y compris celle de payer les factures. Lorsque le réseau sera pleinement opérationnel, l'exploitant a prévu de signer un contrat avec chaque foyer raccordé.

En dehors de la consultation initiale, les ONG n'ont quasiment pas été impliquées dans ce projet. En revanche, l'opérateur a créé un Service des relations avec la communauté qui emploie des travailleurs sociaux pour faciliter le dialogue avec les usagers, principalement par le biais des associations de quartier (ou Juntas Administrativas locales). Ce dialogue a permis à l'opérateur de comprendre les besoins des habitants d'El Pozón et les difficultés auxquelles sont confrontés les pauvres, d'apaiser aussi la profonde méfiance de ces groupes marginalisés vis-à-vis de l'administration.

Le coût de l'expansion du réseau au quartier d'El Pozón a été estimé à 6 millions de \$, le financement provenant d'un prêt de 85 millions de \$ de la Banque mondiale pour l'amélioration des services de la ville. Le prêt sera repayé en partie par l'opérateur et en partie par la municipalité.

## PORT-AU-PRINCE: GESTION COMMUNAUTAIRE DES BORNES-FONTAINES

### **Situation avant la mise en place du projet**

Le projet-pilote se déroule dans 14 bidonvilles de Port-au-Prince, une ville qui fait face à une rapide expansion de la demande pour les services puisque sa population s'est décuplée en 30 ans ; Port-au-Prince compte aujourd'hui environ 2 millions d'habitants. Si le réseau principal de distribution de l'eau était dans l'ensemble satisfaisant avant la mise en place du projet, de nombreux bidonvilles n'étaient que peu ou pas desservis : les habitants faisaient donc appel à des revendeurs privés.

### **Présentation du projet-pilote**

Le projet-pilote a démarré en 1994 à l'initiative du GRET, une ONG française qui a facilité la mise en place de réseaux de bornes-fontaines gérées par des comités et raccordés au réseau principal. Chaque borne-fontaine possède un réservoir de stockage lui permettant de fournir de l'eau 24 heures sur 24.

### **Partenaires du projet**

- CAMEP (opérateur public)
- GRET/Port-au-Prince (ONG)

*Là encore, le projet-pilote et l'approche innovante ne font qu'un. Chaque borne-fontaine est gérée par un fontainier qui est nommé par le comité de l'eau qui représente le bidonville. Le comité signe un contrat avec la CAMEP qui précise les modalités de facturation et de paiement.*

*Ce système permet à l'opérateur et au comité de gestion de recouvrer les coûts de fonctionnement et d'entretien des installations. Un compteur de tête permet à la CAMEP de facturer l'eau mensuellement au tarif de gros (0,3 \$ le m<sup>3</sup>). L'eau est ensuite refacturée aux usagers des bornes-fontaines en fonction de leur consommation au tarif unique d'environ 1 \$ le m<sup>3</sup>, soit trois fois moins cher que le tarif pratiqué par les revendeurs privés. Après avoir payé l'opérateur et les fontainiers, et entretenu le réseau local de distribution, les comités ont une marge bénéficiaire de 15 % qui est utilisée pour financer de petits travaux d'intérêt collectif. Les fontainiers sont nommés par roulement et un programme d'éducation sanitaire emploie une centaine d'habitants qui sont remplacés tous les quinze jours.*

*Le projet initial, basé sur une convention signée entre le GRET et la CAMEP, était au départ purement expérimental. Le GRET a ensuite engagé un long processus de mobilisation de la communauté afin de créer une infrastructure sociale solide, nécessaire au développement. Il s'agissait de former des comités neutres mais représentatifs de l'ensemble de la population des bidonvilles, un défi majeur compte tenu des fortes tensions politiques qui risquaient d'embraser les quartiers à tout moment.*

*Le GRET est intervenu tant sur les aspects techniques que sociaux du projet. La mobilisation de la communauté et la formation des comités ont été effectuées par deux ONG locales, dont l'une a été créée spécifiquement pour ce projet. Des entrepreneurs locaux ont construit les micro-réseaux, les réservoirs de stockage et les bornes-fontaines sous la supervision technique d'un organe de contrôle haïtien. Bien qu'aucune entreprise internationale privée ne soit directement impliquée, le GRET a fait appel aux ingénieurs d'Hydroconseil au démarrage du projet.*

*65 bornes-fontaines qui desservent 210 000 personnes ont été installées dans les 14 bidonvilles. Le taux de paiement des factures est de 100 % ; aucun comité n'a manqué à ses engagements depuis le début du projet. Le modèle a été étendu à 20 bidonvilles supplémentaires, une expansion qui est désormais indépendante du GRET dont le rôle a évolué : intervenant direct jusqu'alors, l'ONG assume désormais des fonctions de contrôle et de plaidoyer.*

*La CAMEP a toujours soutenu le projet et, grâce au partenariat, a largement amélioré sa propre capacité à développer des services destinés aux pauvres. L'opérateur a ainsi intégré l'approche expérimentée par le projet-pilote en créant un service pour les usagers à faible revenu. La généralisation de ce modèle s'est effectuée plus facilement et plus rapidement qu'on aurait pu le penser au départ.*

*D'un point de vue juridique, on envisage maintenant la décentralisation de la gestion du service d'eau au niveau local, ce qui renforcerait l'autonomie des comités de gestion. Un organe de tutelle doit également être mis en place pour superviser et dépolitiser la gestion des services.*

*Les coûts d'investissement et de développement ont été financés en majeure partie par l'Agence française de Développement (AFD) et l'Union européenne.*

## DJAKARTA : COMPTEURS ANTI-FRAUDE

### **Situation avant la mise en place du projet**

Marunda est un quartier populaire situé à l'Est de Djakarta ; il est divisé en sept zones soit un total d'environ 20 000 habitants (ou 3 000 ménages). Le projet-pilote concerne quatre zones de Marunda. Avant la mise en place du projet, la plupart des foyers étaient raccordés au réseau mais celui-ci était en très mauvais état avec un débit faible ou inexistant si bien que les ménages faisaient appel à des revendeurs privés.

En 1999, Thames Pam Jaya a obtenu un contrat de concession de 25 ans pour le service d'eau de la zone Est de Djakarta.

### **Présentation du projet-pilote**

Le projet-pilote avait pour objectif la réhabilitation du réseau d'adduction d'eau pour 1 000 des 1 540 ménages qui bénéficiaient déjà d'un branchement individuel. L'opérateur a réduit les frais de connexion de 7 à 3 \$ et installé des points d'eau temporaires là où il n'existe pas encore de réseau.

### **Partenaires du projet**

- Thames Pam Jaya (opérateur privé)
- Pam Jaya (ancien opérateur public)

Thames Pam Jaya, le concessionnaire, a voulu privilégier l'amélioration du taux de paiement et la réduction du nombre de branchements pirates. L'une des solutions employée à cet effet a été l'introduction de nouveaux compteurs anti-fraude (qui sont maintenant largement utilisés à Djakarta). Pam Jaya, l'opérateur public, avait déjà tenté d'installer ces compteurs mais avait échoué face à la résistance des usagers et aux problèmes de vandalisme et de non-paiement qui existaient depuis longtemps. Au démarrage de la concession, l'opérateur a cherché à développer une approche plus efficace. Il a entrepris une campagne d'éducation et de sensibilisation des usagers assortie d'une politique rigoureusement appliquée de déconnexion en cas de fraude ou de non-paiement. Cette approche a été mise en œuvre par l'entreprise en collaboration avec l'ancien opérateur public mais sans la participation d'un partenaire ONG.

Les compteurs – fabriqués localement sous licence de Schlumberger et Linflow – se sont avérés efficaces et abordables (de 9 à 15 \$ par branchement). Ils sont installés sur tous les branchements individuels, nouveaux ou anciens et sont relevés tous les mois. Les points d'eau collectifs possèdent également un compteur mais ils sont facturés à un tarif volumétrique « social » unique, quel que soit le niveau de consommation.

Les campagnes d'information ont ciblé les communautés où les infrastructures seraient réhabilitées, soit environ 2 000 usagers. Lors de réunions publiques, une projection de diapositives a permis de présenter les nouveaux compteurs et d'expliquer leur fonctionnement tandis que des employés démontraient aux ménages les économies qu'ils feraient avec le nouveau système. La participation des élus et des leaders de la communauté a été fortement encouragée.

Les habitants de Marunda étaient représentés au sein du projet par un employé municipal. L'opérateur a également établi des relations informelles avec un certain nombre d'organisations locales ce qui a permis de faciliter l'acceptation des nouveaux compteurs.

Les ménages n'avaient pas l'habitude des factures mensuelles puisqu'ils achetaient auparavant leur eau aux vendeurs privés. Le taux de paiement est pourtant très élevé à Marunda (85 à 90 %) tant pour les branchements individuels que pour les points d'eau collectifs. Dans l'ensemble, les compteurs fonctionnent de façon satisfaisante, même si certaines zones éloignées de l'usine de traitement subissent parfois des baisses de pression. Certaines zones ont également des problèmes de corrosion et d'intrusion d'eau saline.

## DAKAR: GESTION COMMUNAUTAIRE DES BORNES-FONTAINES (EAU POPULAIRE)

### **Situation avant la mise en place du projet**

L'ONG ENDA intervenait déjà dans les bidonvilles de Dakar depuis plusieurs années sur un certain nombre de projets, ce qui lui a valu la confiance tant de la communauté que des organisations gouvernementales. À l'époque, la plupart des habitants s'approvisionnaient en eau dans des puits pollués peu profonds ou bien à des bornes-fontaines gratuites installées par l'Etat. La revente de l'eau issue de branchements privés était interdite.

### **Présentation du projet-pilote**

En 1994, ENDA a commencé à travailler avec la communauté pour développer des réseaux de bornes-fontaines reliées au réseau principal. Chaque borne-fontaine possède un compteur ; elle est gérée par un fontainier sous la responsabilité d'un comité de gestion.

### **Partenaires du projet**

- SONES (entreprise publique)
- ENDA (ONG)
- Sénégalaise des Eaux (exploitant privé)

*Comme à Port-au-Prince, le projet-pilote et l'approche innovante ne font qu'un. Le programme « Eau populaire » a été lancé en réponse à la demande des communautés, et suite au constat que leurs besoins ne seraient pas satisfaits par l'approche conventionnelle du service public. En fait, l'opérateur était peu motivé pour installer les bornes-fontaines dans la mesure où celles-ci étaient facturées à un tarif forfaitaire peu rémunérateur.*

*Dans le système mis en place, les bornes-fontaines sont équipées d'un compteur, chaque borne étant gérée par un fontainier indépendant ou employé par le comité de gestion (chaque borne-fontaine possède son propre comité). Les fontainiers sont souvent des femmes peu éduquées, qui paient des arrhes d'un peu moins de 40 \$ pour obtenir le poste. À ce jour, les bornes-fontaines emploient environ 250 personnes.*

*L'exploitant principal, la Sénégalaise des Eaux (SdE), est responsable de la gestion et de l'entretien des installations jusqu'au compteur de la borne-fontaine. Au-delà, c'est le fontainier ou le comité de gestion qui en sont chargés.*

*Les usagers paient un tarif de base selon une grille établie par la SONES et le fontainier (ou le comité de gestion) est à son tour facturé tous les deux mois par l'exploitant. ENDA a négocié un accord aux termes duquel 60 % seulement des revenus sont reversés à l'exploitant. Le fontainier garde 30 %, 9 % sont consacrés à l'entretien de la borne-fontaine et 1 % aux amortissements.*

*Les usagers adressent leurs demandes à ENDA ou aux agents de la SdE. ENDA conduit ensuite une étude de faisabilité avec la population, étude qui comprend des réunions avec les représentants de la communauté pour discuter des différentes options et de leurs coûts, pour encourager aussi la participation des usagers. Le coût des branchements individuels étant souvent prohibitif, la communauté choisit l'installation d'une borne-fontaine.*

*ENDA demande une contribution des usagers qui correspond à 25 % des coûts d'investissement (la contribution est monétaire ou sous forme de main d'œuvre). La SONES et la SdE sont responsables de la maîtrise d'ouvrage, du raccordement du réseau tertiaire au réseau principal et du contrôle de la qualité de l'eau.*

*Environ 250 bornes-fontaines ont été installées à ce jour et les taux de paiement sont proches de 100 %. Le service est rapidement coupé si les gérants n'acquittent pas leur facture.*

**BOTT: BORNES-FONTAINES AVEC PRÉ-PAIEMENT PAR CARTE**

**Situation avant la mise en place du projet**

Le programme BoTT<sup>15</sup> qui se déroule dans la province du Cap oriental et dans la province du Nord, en Afrique du Sud, dessert des populations rurales et périurbaines, en général très pauvres. Avant la mise en place du projet, ces communautés utilisaient des sources traditionnelles : puits, cours d'eau, eaux de pluie ; certains avaient accès à un forage. Pendant les années d'apartheid, ces populations n'avaient généralement pas accès aux services publics.

**Présentation du projet-pilote**

Le programme BoTT a été lancé en 1997 pour répondre aux besoins de développement des services d'eau et d'assainissement des populations non desservies. Ce système «tout-en-un» permet d'intégrer la maîtrise d'ouvrage, la gestion des services puis leur transfert aux autorités ou communautés locales. Pour ce faire, le Ministère des Eaux et Forêts a mandaté dans chaque région une structure chargée de la mise en place des projets (PIA, Project Implementing Agency), un consortium composé d'entreprises et d'une ONG, le Mvula Trust.

Tout projet BoTT comprend une procédure de planification détaillée ainsi que la consultation des communautés concernées. La grille tarifaire est calculée pour chaque projet afin de garantir le recouvrement des coûts d'exploitation et d'entretien selon le niveau prévu de consommation.

**Partenaires du projet**

- PIA: Amanz'abantu dans la province du Cap oriental et Metsico dans la province du Nord
- Ministère des Eaux et Forêts
- Municipalités

Parmi les nombreuses activités entreprises par les programmes BoTT, notons en particulier l'utilisation de la technique de pré-paiement, plus précisément l'installation de bornes-fontaines équipées de lecteurs de cartes de paiement dans la province du Cap oriental. Cette option a été proposée et acceptée par plusieurs communautés comme une alternative au système traditionnel de paiement d'un forfait mensuel par ménage pour l'utilisation de la borne-fontaine.

Cette technologie est également intéressante pour les municipalités puisqu'elle permet de recouvrer les coûts pour ces nouvelles installations en réduisant au minimum les frais de gestion puisqu'il n'est plus nécessaire de facturer mensuellement les usagers.

La borne-fontaine Bambamanzi utilisée est produite par Conlog au coût unitaire de 500 \$ (achat et installation) soit environ le double d'une borne-fontaine conventionnelle sans compteur. La borne est équipée d'un lecteur de carte et d'une vanne solénoïde qui distribue l'eau et débite la carte de l'utilisateur du nombre d'unités correspondant au volume consommé. L'approvisionnement s'arrête dès que l'on retire la carte ou quand le crédit est épuisé. Les usagers peuvent recharger leurs cartes chez les commerçants locaux équipés d'un terminal. Chaque commerçant achète un certain nombre d'unités à l'opérateur et les revend aux usagers.

Deux problèmes majeurs ont affecté les bornes-fontaines. Elles tombent d'abord souvent en panne et le coût de réparation étant élevé puisque l'on doit faire appel à des techniciens spécialisés qui sont basés en ville. Elles ne sont donc adaptées que lorsqu'elles sont situées dans un rayon de deux heures de route (goudronnée) d'un centre de réparation. De plus, bien que les bornes-fontaines aient été installées à la demande des communautés selon un tarif accepté par celles-ci, le niveau de consommation reste extrêmement faible, de 3 à 11 litres par jour, ce qui signifie que les usagers ne l'utilisent pas comme source principale d'approvisionnement.

<sup>15</sup> BOTT : Build, Operate, Train and Transfer ou Construire, Gérer, Former et Transférer

## KWAZULU-NATAL (KZN): RÉSERVOIR BPD ET APPROCHE CLIENTÈLE

### Situation avant la mise en place du projet

Ce projet qui se déroule dans les villes voisines de Durban et de Pietermaritzburg vise d'anciens townships qui n'avaient pas accès aux services pendant l'apartheid. Leur inclusion officielle au sein des municipalités concernées en 1995 a provoqué une forte augmentation de la population, ce qui constitue un énorme défi à relever en terme de services publics. Les municipalités ont certes lancé un certain nombre d'initiatives pour améliorer la desserte d'eau et l'assainissement mais les services étaient encore médiocres au démarrage du projet.

### Présentation du projet-pilote

Lancé en 1998, le projet vise à développer des solutions efficaces pour la desserte des communautés ciblées grâce aux projets-pilotes et au partenariat tri-sectoriel. Il est piloté par Vivendi qui entretient une relation contractuelle avec les deux municipalités sans pour autant être mandaté pour la distribution de l'eau. Le projet accorde une grande importance à la consultation des usagers, à leur participation et au développement économique local par le biais de modules de formation, de la maîtrise d'œuvre sociale et de la création de PME.

Parmi les activités prévues, on compte un grand nombre de sous-projets traitant des éléments techniques, financiers et sociaux de la desserte en eau.

Chaque partenaire reçoit un financement pour les actions-pilotes.

### Partenaires du projet

- Vivendi Environnement
- Municipalités (Durban Metro Water Services et Pietermaritzburg-Msundi Transitional Local Council)
- Mvula Trust (ONG)
- Umgeni Water (exploitant principal)
- Commission de recherche sur l'eau

Le projet-pilote KZN comprend un certain nombre d'approches innovantes dont deux ont été sélectionnées ici :

**a) Le « système BPD »** – Cette approche a été mise en œuvre dans une cité de Newton, l'un des quartiers les plus pauvres de Pietermaritzburg, où chaque maison avait été équipée d'un réservoir externe d'une capacité de 200 litres. Les résidents se plaignaient de problèmes de drainage, d'installation, de sécurisation et de réchauffement de la citerne à cause du soleil. La majeure partie des plaintes, pourtant, concernait le manque de consultation avant la mise en place, le manque d'explication à propos de ce nouveau système et la crainte d'un empoisonnement ou d'un ensorcellement lié à la présence du réservoir à l'extérieur de l'habitation. La municipalité a donc demandé au projet d'intervenir pour résoudre ces problèmes.

En accord avec les usagers, on a modifié l'installation pour que la citerne soit installée à l'intérieur sur une structure métallique, avec un robinet, un évier et un tuyau pour évacuer les eaux à l'extérieur. Le Mvula Trust a facilité la consultation initiale, les aspects techniques étant confiés à UWP, des consultants spécialisés. Ce système a été expérimenté dans 10 maisons et s'est avéré moins coûteux et plus populaire que le système précédent. Les usagers espèrent maintenant que la municipalité va généraliser les citernes internes pour les centaines de ménages concernés, bien qu'aucune décision à cet effet n'ait été prise à ce jour.

**b) Approche clientèle** – Une initiative plus récente et plus ambitieuse a démarré dans le quartier de Ashdown, qui a connu une nette amélioration des services d'eau et d'assainissement sans pour autant noter une augmentation des revenus. L'objectif du projet-pilote est dans ce cas d'améliorer le taux de paiement et de développer des relations positives entre opérateur et usagers. Contrairement aux résidents des quartiers plus aisés de Pietermaritzburg qui bénéficient depuis plusieurs années d'un certain niveau de service clientèle, les nouveaux usagers de Ashdown habitent loin de la mairie et n'ont qu'un accès limité au téléphone et aux moyens de transport. En tenant compte de ces données, le projet a développé une stratégie selon les axes suivants :

- les relations avec la communauté et l'éducation
- la réalisation d'études (compteurs, clientèle et service)
- la création d'une antenne locale du service clientèle
- la formation et la sélection des entrepreneurs

Ce projet-pilote est en cours ; il est donc trop tôt pour en évaluer l'impact.

## 2.3 RÉSULTATS ET VALEUR AJOUTÉE

La valeur relative des approches innovantes peut être évaluée de deux manières :

- l'atteinte des objectifs du projet axés sur les populations défavorisées, là où les approches conventionnelles ont échoué ; et
- leur intérêt au sens large pour l'ensemble du secteur ; c'est-à-dire leur capacité de transposition à grande échelle.

Le présent chapitre aborde la première question, la seconde étant traitée dans le chapitre 6.

Le tableau n°1 résume les principaux résultats obtenus grâce aux approches innovantes, d'après les partenaires. Il convient cependant de préciser les points suivants :

- 1) Les projets peuvent avoir apporté d'autres bénéfices que ceux qui sont mentionnés ici. Par exemple, seuls les projets de La Paz-El Alto et de Dakar ont tenté de mesurer l'impact du projet en terme de santé. On peut en effet être surpris de l'absence d'objectifs dans ce domaine dans la plupart des projets, compte tenu des liens étroits qui existent entre l'eau, l'assainissement et la santé. Ce constat pourrait simplement refléter la propension technique des principales organisations impliquées.
- 2) Les données disponibles pour certains projets sont parfois limitées. En outre, le tableau ne reflète que les tendances notées par les partenaires du projet ; il ne s'agit pas de valeurs mesurées.
- 3) Le modèle développé à Carthagène ainsi que l'une des approches du projet KwaZulu-Natal en Afrique du Sud (développement d'une approche clientèle) ne sont pas encore opérationnelles à 100 % et ne sont donc pas incluses dans le tableau.
- 4) Une case non remplie signifie qu'aucune information n'a été communiquée à ce sujet par le projet ; cela n'indique en aucun cas un échec dans le domaine mentionné.

La plupart des approches mises en œuvre ont eu un impact positif, notamment dans les domaines suivants :

- l'accélération de l'expansion des réseaux (cf. programme BoTT en Afrique du Sud)
- l'amélioration de l'entretien des réseaux tertiaires (cf. Port-au-Prince)
- la réduction des actes de vandalisme (cf. Djakarta)
- la tarification abordable et la flexibilité des modes de paiement (cf. Buenos Aires)
- l'amélioration du recouvrement des coûts d'exploitation et de maintenance, hors coûts d'investissement (cf. Dakar)

Autre bénéfice non négligeable, les opérateurs publics et privés ont développé leurs compétences sociales : à Port-au-Prince, la CAMEP a désormais intégré le modèle innovant piloté par le GRET à son mode d'intervention. En Amérique latine, les opérateurs privés ont acquis une expérience précieuse du travail avec les communautés défavorisées, compétences qu'ils ne possédaient pas ou auxquelles ils n'accordaient pas une grande importance jusqu'alors.

La seule approche qui n'a pas donné les bénéfices escomptés a été l'introduction dans le programme BoTT de bornes-fontaines à pré-paiement même si cette expérience reste riche d'enseignements sur la mise en place de services destinés aux pauvres. Ce projet a également permis de promouvoir la notion de contrat entre opérateur et usagers. Certaines initiatives ont aussi eu un impact au-delà du secteur de l'eau et de l'assainissement, par exemple la création d'organisations communautaires stables dans les bidonvilles de Port-au-Prince, quartiers auparavant sujets à de sérieux troubles sociopolitiques.

**TABLEAU 1 : La valeur ajoutée des approches innovantes**

RÉSULTAT	AMÉLIORATION DU SERVICE			AMÉLIORATION DU FONCTIONNEMENT	UTILISATION PAR LES PAUVRES	VIABILITÉ FINANCIÈRE <i>(hors coûts occasionnés par le développement de l'approche innovante)</i>			NIVEAU DE SATISFACTION DES USAGERS	AUTRES BÉNÉFICES	
	Indicateur	% de la population ciblée qui est desservie ou qui sera probablement desservie	Niveau de service			Fiabilité	Viabilité du système adopté ?	Utilisation comme principale source d'eau par les usagers		Réduction des coûts d'investissement	Recouvrement des coûts d'investissement
<b>Buenos Aires</b>	<i>Elevé</i>	<i>Ménage</i>	<i>Bonne</i>	<i>Oui</i>	<i>Elevée</i>	<i>Oui</i>	<i>Faible</i>	<i>Elevé</i>	<i>Elevé</i>	<i>Moins de branchements pirates</i>	<i>Programmes en faveur de l'emploi</i>
<b>La Paz-EI Alto</b>	<i>Elevé</i>	<i>Ménage</i>	<i>Bonne</i>	<i>Oui (avec quelques problèmes)</i>	<i>Elevée</i>	<i>Oui</i>	<i>Faible (frais de connexion limités)</i>	<i>Faible (limitation des tarifs)</i>	<i>Elevé</i>	<i>Bénéfices en terme de santé</i>	
<b>Port-au-Prince</b>	<i>Elevé</i>	<i>Collectif</i>	<i>Bonne</i>	<i>Oui</i>	<i>Elevée</i>		<i>Pas recherché</i>	<i>Elevé</i>		<i>Eau 1/3 du prix appliqué par les revendeurs. Infrastructure sociale stable Autres micro-projets grâce aux revenus</i>	<i>Réduction du vandalisme Création d'emplois</i>
<b>Djakarta</b>	<i>Elevé</i>	<i>Ménage</i>	<i>Meilleure</i>		<i>Oui</i>	<i>Non</i>	<i>Faible</i>	<i>Meilleur</i>		<i>Réduction du vandalisme</i>	
<b>Dakar</b>	<i>Elevé</i>	<i>Collectif</i>	<i>Bonne</i>	<i>Oui</i>	<i>Elevée</i>		<i>Faible (contribution communautaire de 25 %)</i>	<i>Elevé</i>	<i>Elevé</i>	<i>Expansion rapide du réseau</i>	<i>Création d'emplois</i>
<b>BoTT</b>	<i>Faible</i>	<i>Collectif</i>	<i>Mauvaise</i>	<i>Non</i>	<i>Très faible</i>	<i>Non</i>	<i>Pas recherché</i>	<i>Très faible</i>	<i>Faible</i>	<i>Encourage le paiement du service</i>	
<b>KZN (Système BPD)</b>	<i>Incertain</i>	<i>Ménage</i>	<i>Bonne</i>	<i>Amélioration</i>	<i>Elevée (gratuité)</i>	<i>Oui</i>	<i>Pas recherché</i>	<i>Non recherché</i>	<i>Elevé</i>	<i>Eau reste fraîche</i>	<i>Craintes du public apaisées</i>

## 3.0 Développement des approches innovantes dans le cadre des partenariats

Ce chapitre aborde les facteurs qui ont motivé le développement des approches innovantes, les obstacles qu'il a fallu surmonter et le rôle joué par chaque acteur dans le processus.

### 3.1 OBLIGATIONS ET INCITATIONS À L'INNOVATION

Les solutions expérimentées par les projets-pilotes résultent pour la plupart de la nécessité de résoudre des problèmes spécifiques qui dépassent le cadre des modèles conventionnels, problèmes que le principal exploitant appréhende avec difficulté, notamment :

- *L'insuffisance du taux de couverture des quartiers populaires*, comme à Port-au-Prince.
- *La faiblesse du taux de recouvrement* conjuguée à de mauvaises relations entre l'opérateur et les usagers ainsi qu'une faible volonté de payer. Dans le projet KZN en Afrique du Sud, cette situation a persisté après la mise en place de services viables.
- *La nécessité de réduire les coûts d'investissement* pour être en mesure d'équiper les quartiers à l'échelle requise, un facteur qui a été déterminant dans le cas de Buenos Aires.
- *La nécessité de fournir un service abordable aux usagers très pauvres*. Cet aspect a dominé les trois projets latino-américains.
- *La lenteur du rythme de développement*. Au Cap oriental, en Afrique du Sud, on estime qu'il aurait fallu 30 à 40 ans pour assurer la desserte en eau potable de la population visée.

Le fait d'identifier un problème ne signifie pas pour autant qu'il sera résolu ; les acteurs doivent également être motivés pour intervenir. Parmi les incitations plus ou moins explicites qui sont intervenues dans les projets-pilotes, il faut noter :

- 1) *Les obligations contractuelles*. Dans les contrats de concession qui mentionnent des objectifs précis concernant les services destinés aux pauvres, les concessionnaires peuvent être sanctionnés (ou tout au moins perdre des revenus) s'ils n'atteignent pas le taux de couverture ou de recouvrement prévu. Ces conditions, et le nombre important d'usagers qui ne peuvent pas être desservis par les moyens traditionnels, obligent l'opérateur à trouver de nouvelles solutions, comme le prouvent les exemples de Buenos Aires et de La Paz-El Alto.
- 2) *Les politiques gouvernementales*. Certains gouvernements ont adopté des politiques ciblées tout particulièrement sur les besoins des pauvres, en Bolivie par exemple. La politique de décentralisation de la gestion des services d'eau mise en œuvre en Afrique du Sud a par ailleurs incité les municipalités concernées par le projet BoTT, soucieuses de limiter la charge financière supplémentaire que cela représente, à adopter le système de pré-paiement.
- 3) *Les impératifs commerciaux*. Les opérateurs privés ont besoin d'acquiescer des compétences spécifiques pour délivrer des services destinés aux pauvres, puisque ceux-ci constituent la majeure partie des populations non desservies des pays en développement. En effet, la présence de ces grandes sociétés de distribution est relativement récente ; en pleine période d'apprentissage, elles doivent asseoir leur crédibilité pour se maintenir dans ce créneau et développer leurs activités. Vivendi en Afrique du Sud et Ondeo à Buenos Aires.

Aires ont consacré des fonds propres importants – 750 000 \$ dans le cas de Vivendi – à ces projets classés comme programmes de recherche.

- 4) *Les pressions politiques.* Les municipalités de Carthagène et de La Paz-El Alto sont intervenues dans le souci de satisfaire leur électorat.
- 5) *Les préoccupations de la société civile* pour les populations défavorisées. À Dakar et à Port-au-Prince, les ONG ont lancé les projets en réponse aux demandes des habitants des bidonvilles, conscientes qu'une intervention isolée de l'Etat ne suffirait pas à court terme.

L'expérience tirée des projets-pilotes montre que l'on peut trouver des solutions aux problèmes de desserte lorsqu'il existe une véritable pression pour le faire. Dans le cadre des projets-pilotes, les mesures incitatives sont inscrites dans les objectifs des organisations impliquées ou les obligations contractuelles des parties prenantes, ce qui illustre l'importance d'inclure ces dispositions dans les contrats afin de s'assurer que le partenariat tri-sectoriel bénéficie véritablement aux plus pauvres.

En effet, il est bon de rappeler que dans ce type de partenariat, les motivations de chaque acteur diffèrent. Certains projets-pilotes ont pourtant su créer un équilibre satisfaisant entre ces logiques d'intérêt parfois divergentes, pour le plus grand bénéfice de toutes les parties prenantes.

#### **PORT-AU-PRINCE : UNE SOLUTION GAGNANTE POUR TOUS**

- ◆ *La CAMEP, entreprise publique,* perçoit des recettes supplémentaires sans trop alourdir sa gestion puisque chaque bidonville est desservi par un seul compteur, qui fait donc l'objet d'une facturation unique, avec un paiement virtuellement garanti. Avant la mise en place du projet, le taux de paiement était très faible.
- ◆ *Les comités de l'eau* bénéficient d'une amélioration du service et dégagent une marge suffisante pour financer d'autres travaux d'intérêt collectif.
- ◆ *L'ONG (le GRET)* poursuit son action dans d'autres domaines. Elle facilite le développement au sens le plus large en construisant une infrastructure sociale et en facilitant la stabilité sociopolitique des bidonvilles.

Pour autant, les diverses motivations des partenaires ne sont pas toujours entièrement compatibles. Dans les projets BoTT, les parties prenantes avaient différents avis sur la notion de client. D'après les termes du contrat, le client de l'agence chargée de la mise en place (la PIA) est le Ministère des Eaux et Forêts ; mais pour le Mvula Trust, membre du consortium, le client est aussi la communauté bénéficiaire. L'action du Trust est donc axée sur les besoins de la communauté, ce qui a des implications tant sur la conception du projet que sur le rythme de sa mise en place. Selon les partenaires, cette divergence a parfois provoqué des tensions sans que les problèmes se révèlent toutefois insurmontables.

### **3.2 IMPACT DES FACTEURS EXTERNES**

Le développement de modèles innovants a souvent été profondément marqué par des facteurs externes qui peuvent faciliter ou au contraire entraver leurs chances de réussite. Il est donc fondamental d'intégrer les données liées au contexte local.

#### **Contexte politique**

À La Paz-El Alto par exemple, la politique en faveur des pauvres poursuivie par le gouvernement a fortement facilité le développement du système condominial qui visait la desserte des populations défavorisées. En Afrique du Sud, la politique gouvernementale a joué un rôle majeur tant dans l'adoption que dans l'arrêt imminent des bornes-fontaines Bambamanzi.

### **IMPACT DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE SUR LA TECHNOLOGIE DU PRÉ-PAIEMENT EN AFRIQUE DU SUD**

Le programme BoTT a été mis en place pour répondre à trois impératifs politiques identifiés à la fin de l'apartheid :

1. La nécessité d'un développement rapide des services d'eau et d'assainissement pour une large population rurale et périurbaine qui n'y avait pas accès (plus de 15 millions de personnes n'avaient pas accès à l'eau potable).
2. La création d'un nouveau Ministère des Eaux et Forêts, qui accordait un rôle clé à la participation des communautés dans le développement de l'infrastructure nécessaire.
3. La décentralisation de la gestion des services d'eau au niveau local, tout en sachant que les autorités ne possédaient pas, à leur niveau, les compétences requises en matière de maîtrise d'ouvrage et de gestion de tels services.

Dans ce contexte, les dirigeants du programme (notamment du côté technique), ont estimé que la borne-fontaine Bambamanzi représentait la solution la plus adaptée pour les communautés rurales. Elle offrait un niveau de service satisfaisant, une méthode simple et garantie les paiements ; une gestion communautaire ou municipale était également envisageable. En fait, le niveau de consommation est resté extrêmement faible et les bornes-fontaines sont régulièrement tombées en panne. Leur réparation exige le déplacement de techniciens basés en ville, une solution coûteuse pour les villages isolés.

Ces considérations mises à part, une nouvelle politique va de toute façon remettre le système en cause. En effet, à compter du 1er juillet 2001, chaque ménage aura le droit de recevoir une quantité minimum d'eau (qui sera probablement de l'ordre de 6 000 litres par mois) gratuitement. Tant que la consommation enregistrée à la borne-fontaine ne dépassera pas 6 000 litres par mois et par ménage, ce qui est actuellement le cas pour la quasi-totalité des usagers, les bornes Bambamanzi ne seront plus d'une grande utilité.

Il est intéressant de noter par ailleurs que les projets-pilotes n'ont pas souffert, dans l'ensemble, d'un problème courant dans les pays en développement : l'exclusion des quartiers spontanés de l'accès aux services publics. Ainsi, à Port-au-Prince, la CAMEP ne desservait pas les bidonvilles en règle générale ; cependant son Directeur général était très favorable à l'initiative du GRET pour installer des bornes-fontaines reliées au réseau principal mais gérées par la communauté. À Dakar, bien que l'autorisation des services d'urbanisme soit nécessaire au développement des services d'eau, le gouvernement choisit souvent de régulariser plutôt que de raser les bidonvilles. Les seuls obstacles majeurs ont été notés à Buenos Aires. Les termes du contrat de concession interdisent en effet à Aguas Argentinas d'intervenir dans les quartiers qui ne sont pas reconnus par les autorités ou dont le statut foncier est incertain. De même, à Djakarta, Thames Pam Jaya ne doit pas équiper les zones occupées illégalement.

En outre, le manque de stabilité politique et la politisation de l'accès aux services constituent des difficultés majeures qui dominent le cadre d'intervention de plusieurs projets-pilotes. À Djakarta notamment, Thames Pam Jaya opère dans un contexte risqué et incertain.

Malgré toutes ces contraintes, les relations établies entre les parties prenantes ont facilité la mise en place des services destinés aux populations défavorisées. Une question se pose alors : des relations de partenariat encore plus étroites auraient-elles eu un impact plus important ?

## Contraintes institutionnelles

En général, les contraintes institutionnelles qui ont peu freiné le développement des solutions innovantes ont été le fait plutôt des autorités locales que de la société civile ou du secteur privé. Dans l'ensemble, si les autres partenaires sont désireux d'innover et d'explorer de nouvelles avenues, les pouvoirs locaux sont plus réticents à s'éloigner des modèles conventionnels. Cela peut tenir au fait qu'ils ne sont pas incités à innover puisqu'ils ne subissent pas (dans le cadre d'une participation du secteur privé) les répercussions financières des dysfonctionnements du service fourni. Peut-être, cela est-il dû aussi à la culture interne, fortement ancrée dans les procédures et réticente, on peut le comprendre, à toute prise de risque. De plus et finalement dans certains cas, le modèle innovant peut s'éloigner nettement, au final, de la proposition initiale du partenaire privé. Ce qui pourrait être perçu comme une solution de moindre qualité voire un cas de rupture de contrat.

Quelles que soient les raisons de l'attitude conservatrice des pouvoirs locaux, elle peut provoquer un dilemme pour les partenaires du projet qui sont confrontés aux fortes attentes de la communauté lors de la phase pilote du projet. Si l'initiative « réservoir BPD » du projet KZN en Afrique du Sud est désormais achevée et bénéficie d'un soutien massif de la communauté, en revanche l'accord de la municipalité pour généraliser ce système aux centaines de ménages qui le réclament est loin d'être obtenu. Il est fort probable que les obstacles dans ce cas précis sont plutôt d'ordre financier qu'organisationnel puisque le budget avait servi à équiper les maisons de réservoirs externes qui se sont révélés impopulaires. Cet exemple illustre aussi le fait que les solutions innovantes doivent être viables à grande échelle.

D'autres municipalités ont pourtant eu une influence très positive sur le projet. À Buenos Aires par exemple, la municipalité de San Fernando a joué un rôle moteur dans la mise en place du service d'eau participatif tandis qu'à La Paz-El Alto, la municipalité d'El Alto a coopéré au projet en donnant l'autorisation de travaux pour creuser les tranchées nécessaires au système condominial.

Les capacités limitées de certaines municipalités ont aussi influencé la mise en place des solutions innovantes dans les projets sud-africains. Dans le cadre de la politique de décentralisation, les autorités locales ont été amenées à assumer tout un ensemble de responsabilités pour lesquelles elles ne possèdent pas les ressources financières, techniques ou managériales. Il existe donc une certaine réticence de leur part à assumer la gestion des nouveaux services d'eau, surtout ceux qui pourraient s'avérer déficitaires. Certains programmes sont donc gérés non plus par la municipalité mais par des organisations communautaires, surtout dans les secteurs isolés mais, là encore, des doutes subsistent quant à leur compétence, à leur motivation aussi, pour fournir un service adéquat.

Une définition trop stricte des rôles et des responsabilités peut aussi limiter l'adoption d'approches innovantes. À Dakar, les responsabilités pour l'eau et l'assainissement étant distinctes, les interventions dans ces deux domaines ne sont pas coordonnées ce qui limite la mise en place de solutions globales ; l'aspect assainissement n'a donc pas encore été incorporé au programme « Eau populaire ». Les contacts au sein d'un même secteur devraient pourtant favoriser le débat sur les options envisageables, même si toutes ne sont pas adoptées par la suite. C'est en tout cas ce que montre l'expérience tirée des projets-pilotes.

## Réglementation <sup>16</sup>

Pour ce qui est des contrats de concession (ce qui est le cas de tous les projets latino-américains et du quartier de Marunda à Djakarta), le potentiel innovant est en grande partie encadré par la réglementation qui fixe les tarifs, les frais de raccordement et les normes techniques. À cet égard, le régulateur du projet de La Paz-El Alto a eu un

---

<sup>16</sup> Une analyse détaillée des liens entre la réglementation et les partenariats sera publiée début 2002 par le Groupe Eau et Assainissement du BPD.

impact positif, tout d'abord en permettant au projet-pilote de se mettre en place grâce à une dérogation aux normes techniques normalement en vigueur, en contrôlant ensuite le déroulement du contrat et en défendant enfin les intérêts des consommateurs par le biais de son service clientèle. Pourtant, malgré l'utilisation d'une technologie moins onéreuse que les systèmes conventionnels d'assainissement, la pérennité de l'ensemble du projet et les perspectives de transposition sont menacées par des contraintes techniques et financières. Le cas de La Paz-El Alto en Bolivie est par ailleurs typique de nombreux pays en ce sens que la tarification est plutôt fonction de considérations politiques que financières.

### **CONTRAINTES DE LA RÉGLEMENTATION À LA PAZ-EL ALTO**

#### *1. Frais de raccordement et tarification*

Le coût maximum du raccordement autorisé par l'organe de tutelle est inférieur au coût de revient ; l'adoption de l'approche innovante signifie donc que l'opérateur perd moins d'argent qu'il ne le ferait autrement soit, pour chaque connexion condominiale une économie de 46 \$ en moyenne pour l'assainissement et de 90 \$ pour l'eau par rapport aux branchements conventionnels. Pour ce qui est de la consommation, la situation est pire encore pour l'opérateur : une première tranche sociale de 30 m<sup>3</sup> est facturée à 0,22 \$ le m<sup>3</sup> alors que le coût d'exploitation est de 0,40 à 0,50 \$ le m<sup>3</sup>. Or, avec 65 % des habitants d'El Alto qui consomment moins de 10 m<sup>3</sup> et 96 % qui consomment moins de 30 m<sup>3</sup>, les pertes sont considérables et aux dires de l'opérateur, le service n'est pas viable même à court terme. (*Source : V. Foster, Programme Eau et Assainissement, Banque mondiale*).

#### *2. Normes techniques*

S'il reconnaît que le système condominial est potentiellement rentable et abordable, le régulateur reste soucieux du fait que de nombreux aspects techniques sont inférieurs aux normes exigées. Le projet-pilote a été autorisé à la demande express du vice-ministre des services de base mais l'organe de tutelle a indiqué qu'il n'autoriserait pas la transposition dans les autres quartiers de La Paz-El Alto tant que des normes acceptables n'auront pas été établies en matière de conception technique, de maîtrise d'œuvre sociale, d'exploitation et d'entretien, etc. Les partenaires tentent de résoudre ces problèmes au sein du comité technique du projet, en organisant des ateliers de réflexion et des réunions, en menant également des actions de recherche.

À l'opposé, le projet de Djakarta souffre de l'absence de tout organe de tutelle, ce qui multiplie les problèmes d'ingérence politique et d'instabilité. L'ancien opérateur public devait au départ assumer la fonction de régulateur, une solution abandonnée par la suite à cause du conflit d'intérêt qui résulterait de son double rôle de régulateur et d'actionnaire. En attendant, l'organisme de défense des consommateurs de Djakarta agit dans certains cas au nom des usagers mais ne possède pas le titre officiel de régulateur.

La réglementation des modalités de facturation peut également poser problème. À Dakar, l'exploitant envoie sa facture tous les deux mois et n'est pas disposé à assouplir ce système. Bien que cette fréquence n'ait pas d'impact direct sur l'utilisation des bornes-fontaines communautaires, elle pourrait aller à l'encontre du raccordement individuel des ménages les plus pauvres qui auraient du mal à épargner les sommes nécessaires à une facturation bimestrielle. En Colombie, le régulateur a imposé une période de 28 à 32 jours entre le relèvement du compteur et la facturation, ce qui pourrait empêcher l'introduction d'une facturation plus fréquente (bimensuelle voire hebdomadaire) proposée par Aguas de Cartagena. Le régulateur a néanmoins fait une dérogation pour tester cette option dans le cadre du projet-pilote. Parallèlement, le programme qui encadre les activités du régulateur arrive au terme de ces cinq ans et devrait faire l'objet d'une réévaluation en 2001. Si

l'expérience d'El Pozón est réussie, elle pourrait influencer une révision des normes de facturation au niveau national.

La réglementation peut aussi avoir un impact positif. À Dakar, elle a stimulé indirectement la demande. En effet, la revente de l'eau à partir des branchements privés est prohibée ; le marché de revente est donc inexistant. En revanche, l'exploitant autorise la revente de l'eau à partir des bornes-fontaines collectives qui sont désormais fortement utilisées.

### **Facteurs sociaux**

Les populations touchées par les approches innovantes vivent principalement dans des zones urbaines ou périurbaines qui ne sont ni stables, ni homogènes ce qui pose d'énormes difficultés lors de la planification des services. Dans certains projets, les employés craignent pour leur sécurité quand ils vont sur le terrain ; les actes de vandalisme sur les installations publiques sont également fréquents. L'établissement d'une infrastructure sociale stable a ainsi constitué le principal défi du projet de Port-au-Prince.

De nombreuses approches innovantes se sont donc développées dans un climat de méfiance, voire d'hostilité déclarée des usagers vis-à-vis de l'administration :

- *Méfiance à l'encontre des intervenants extérieurs.* À Buenos Aires, il a été difficile de convaincre les habitants au démarrage du projet. En effet, ceux-ci avaient été déçus à plusieurs reprises. Cet aspect a également posé beaucoup de problèmes à Carthagène et à Port-au-Prince.

#### **TRAVAILLER AVEC LA COMMUNAUTÉ DANS LE QUARTIER EL POZÓN, À CARTHAGÈNE**

Les habitants du quartier El Pozón à Carthagène viennent de tout le pays et appartiennent à différents groupes ethniques et culturels. La majorité sont « desplazados » – ils ont dû quitter leur région à cause des conflits armés ou des menaces de conflits entre les différents groupes guérilleros qui se disputent le pouvoir. Cette situation a créé un fort sentiment de méfiance vis-à-vis de toute organisation étrangère qui tente de les impliquer. S'il faut du temps pour surmonter cette méfiance, les campagnes d'éducation et de sensibilisation menées par Aguas de Cartagena ont néanmoins contribué à créer des liens entre les habitants.

- *Faible volonté de payer.* Ce facteur a affecté la plupart des projets à l'exception peut-être de La Paz-El Alto. À Port-au-Prince, le taux élevé de paiement du projet-pilote reflète non seulement le fait que le service d'eau coûte moins cher, soit plus fiable et de meilleure qualité (à l'instar de Djakarta) mais il démontre également l'intérêt de travailler en étroite collaboration avec la communauté.
- *Opposition à la privatisation massive des services,* un facteur relativement nouveau et souvent controversé dans les pays en développement. À Djakarta, l'opinion publique était largement opposée au contrat de concession, les employés ayant été pris à partie dans certains quartiers. Les syndicats étaient également fortement opposés à la signature du contrat. Une large majorité des anciens employés de Pam Jaya travaille maintenant pour Thames Pam Jaya et d'important troubles sociaux ont affecté l'organisation. Les relations entre l'opérateur et la municipalité ont également été tendues.
- *Fortes attentes des usagers.* Un facteur particulièrement déterminant dans les projets sud-africains, où l'accès aux services vitaux est un droit depuis la fin de l'apartheid. La borne-fontaine Bambamanzi, le réservoir BPD et le développement des relations avec les usagers font partie d'une démarche

globale pour accélérer le développement de services abordables et accessibles pour tous. Il s'agit d'introduire la notion de client – avec les droits et les obligations qui s'y rattachent – auprès de cet énorme pourcentage de la population auparavant exclu du système.

- *Méfiance à l'encontre des nouvelles technologies.* Au départ, les habitants d'El Alto n'acceptaient pas les nouvelles canalisations en PVC d'un diamètre de 10 cm environ qu'ils estimaient inférieures en qualité, peu hygiéniques et inadaptées à leurs besoins par rapport aux canalisations conventionnelles de 15 cm de diamètre en béton. Après plusieurs essais réussis et quelques démonstrations, ils se sont laissés convaincre. En revanche, les fabricants de canalisations en béton y sont fort logiquement opposés.

### 3.3 CHOIX TECHNIQUES

En règle générale, les usagers n'ont pas eu le choix entre plusieurs solutions techniques, à l'exception des projets BoTT d'Afrique du Sud où plusieurs options, comme la borne-fontaine Bambamanzi, étaient offertes aux communautés bénéficiaires. Souvent, la technologie la plus appropriée semble donc avoir été sélectionnée par les partenaires du projet en fonction de critères techniques et financiers, tout en tenant compte il est vrai de l'intérêt des usagers les plus pauvres. Il n'existe parfois qu'une seule solution compte tenu des lourdes contraintes qui accompagnent par exemple la mise en place d'un réseau. Quelles qu'en soient les raisons, ce choix limité ne semble pas avoir globalement affecté le soutien de la communauté. Les usagers accordent en effet beaucoup plus d'importance à la facturation et au paiement du service. À Port-au-Prince et à Dakar, le niveau élevé de consommation et, dans le cas de Port-au-Prince, les autres travaux d'infrastructure financés grâce aux marges réalisées sur les ventes semblent indiquer que les besoins de la communauté ont été satisfaits (du moins au niveau le plus élémentaire puisque le projet ne prend pas en charge la réhabilitation des branchements individuels). Les seuls problèmes notables se sont produits lorsque la technologie n'était pas familière, peu fiable ou inadaptée. À La Paz-El Alto, d'importants efforts d'éducation et de promotion ont été nécessaires afin de créer une demande pour les systèmes condominaux ; le projet a ensuite dû faire face à la réticence des usagers face à l'utilisation des canalisations de diamètre inférieur dans les premiers projets test. Dans les projets BoTT, c'est la fiabilité de la borne-fontaine Bambamanzi qui était en cause.

#### OBSTACLES AU LIBRE CHOIX DES USAGERS À LA PAZ-EL ALTO

Dans le projet de La Paz-El Alto, dont la conception a sans aucun doute été influencée par le partenariat, la communauté est largement consultée. Les futurs usagers peuvent ainsi prendre des décisions informées sur le niveau d'équipement qu'ils désirent dans la maison (nombre de robinets, etc.), les modes de gestion, les coûts induits et le niveau de participation. Chaque ménage peut donc, en théorie, décider s'il veut adopter ou non ce nouveau système. Pourtant, en pratique, l'opérateur ne poursuit le processus que si 80 % des ménages sont en faveur du réseau condominial. Le système étant par nature collectif, la liberté de choix est forcément limitée ; ainsi, le régulateur craint que certains ménages qui souhaitent un branchement individuel conventionnel ne puissent pas l'obtenir.

#### Fonctionnement et entretien

On peut en partie juger du succès d'une approche innovante de par son bilan d'exploitation. Les conclusions à cet égard sont satisfaisantes ; la plupart des approches adoptées ont obtenu des résultats positifs ou tout au moins une amélioration par rapport aux systèmes conventionnels. L'importance accordée à la

consultation, à la participation et au développement des compétences locales y est sans aucun doute pour quelque chose. Les projets de Port-au-Prince et de Dakar ont été particulièrement efficaces au niveau de l'infrastructure tertiaire. Ils ont su encourager la création d'organisations communautaires stables et motiver les acteurs clés du projet en ayant recours à une technologie relativement simple. Dans ces deux projets, comme dans d'autres, on a noté d'une part une diminution des actes de vandalisme et d'autre part une amélioration de la rentabilité du système grâce à l'augmentation du taux de recouvrement.

Deux projets ayant eu recours à des technologies expérimentales ont rencontré de sérieuses difficultés d'exploitation et d'entretien :

- 1) *Les bornes-fontaines Bambamanzi* utilisées dans les projets BoTT. Elles sont inadaptées aux zones rurales isolées à cause des pannes fréquentes qui ne peuvent pas être résolues localement. Ces problèmes auraient pu être identifiés plus tôt en menant une phase d'expérimentation sur le terrain.
- 2) *Le système d'assainissement condominial*. Si la technologie employée est efficace, les leçons que l'on peut tirer sur l'entretien du système sont mitigées. En effet, deux options de maintenance étaient proposées aux usagers : dans la première, « *gestión compartida* » ou gestion partagée, le ménage s'engage à effectuer un entretien régulier en échange d'un rabais sur le coût du raccordement. Dans le second cas, l'opérateur assure toute la maintenance du réseau jusqu'à la maison (mais pas à l'intérieur de celle-ci). Sur 14 réseaux mis en place, trois ont opté pour la gestion partagée mais les ménages n'ont pas assuré correctement l'entretien des installations (ce qui montre la nécessité d'une relation suivie entre l'opérateur et les usagers). D'autres problèmes liés à l'entretien des canalisations situées sur des parcelles privées ont été occasionnés par l'ambiguïté qui entoure le statut foncier et les droits d'accès. Ces problèmes ne devraient pas être insurmontables et ne remettent pas en cause, pour le moment, la viabilité globale du système condominial.

### **3.4 DÉFINIR LES RÔLES ET LES RESPONSABILITÉS**

Dans le développement d'une approche innovante, les rôles et les responsabilités de chacun ne sont pas toujours clairement définis ; il s'agit parfois d'un processus itératif, le rôle des acteurs évoluant avec le temps. Ainsi à Port-au-Prince, depuis que les comités locaux peuvent assumer la gestion et l'expansion du service sans soutien managérial direct, le GRET assume une fonction de supervision. Dans le programme BoTT qui met en place de nouveaux systèmes avant d'en transférer la gestion aux municipalités ou aux organisations locales, les rôles et les responsabilités diffèrent en fonction des différentes phases de développement. Dans certains cas, un seul partenaire a été à l'origine de l'approche innovante, les autres partenaires y adhérant dans un second temps. À Buenos Aires par exemple, le système d'approvisionnement a été mis au point par une ONG puis adoptée par Aguas Argentinas qui a pu l'étendre à grande échelle. Dans l'ensemble, pourtant, force est de constater que dans les projets constitués autour de partenariats formels, les rôles et les responsabilités des partenaires relatifs à l'approche innovante font également l'objet de modalités contractuelles. Le secteur privé, souvent chargé de faciliter le processus, traite des aspects techniques et financiers (en ayant parfois recours à des consultants) tandis que les aspects « sociaux » telles que les activités de consultation, d'éducation et de sensibilisation sont plutôt confiés aux ONG ou à des intervenants extérieurs.

La construction d'un consensus est un élément essentiel au développement de toute approche innovante. L'exemple de La Paz-El Alto est à ce titre très révélateur puisque le Programme Eau et Assainissement ne tenait dans ce projet qu'un rôle de médiateur pour lequel il a bénéficié d'un financement des bailleurs de fonds internationaux. Il n'intervenait donc pas directement dans la gestion du service. Les conséquences de cette situation en terme de transposition sont discutées plus loin,

dans le chapitre 3.6. En prévision du départ imminent du Programme Eau et Assainissement, Aguas del Illimani est devenu le principal animateur du projet.

Autre élément significatif des projets-pilotes, il peut se faire qu'un seul partenaire soit impliqué directement dans le développement de l'approche innovante même s'il existe une stratégie globale d'intervention partagée par l'ensemble des partenaires. Dans les projets BoTT, ces derniers tiennent des rôles très distincts : au sein du PIA (Project Implementing Agency), le Mvula Trust est ainsi chargé du développement social et institutionnel tandis que les partenaires du secteur privé traitent des aspects techniques, chacun ayant largement recours à des consultants. Il en résulte une séparation très nette entre les éléments techniques et sociaux du projet au niveau de la planification et de la mise en place. Ainsi, l'introduction des bornes-fontaines Bambamanzi a été le résultat d'une initiative focalisée sur les aspects techniques qui a peut-être sous-estimé le contexte social, géographique et institutionnel de leur utilisation.

De même, l'installation des citernes BPD au KwaZulu-Natal a impliqué au départ l'ensemble des partenaires mais à l'issue d'une consultation initiale de la communauté, l'essentiel des activités tant sociales que techniques a été confié à une firme de consultants mandatée par Vivendi. Ce projet-pilote cherche maintenant à privilégier la concertation entre partenaires comme le montre « l'approche clientèle » actuellement mise en place avec la participation de tous les acteurs, y compris les municipalités.

Parfois instigatrices du projet et chargées de leur supervision, les autorités locales sont pourtant souvent les acteurs les moins impliqués dans le processus. Ainsi, la municipalité de Carthagène semble entièrement absente du projet. Deux raisons peuvent expliquer cela : premièrement, en tant qu'actionnaire d'Aguas de Cartagena à 50 %, elle préfère intervenir par le biais du conseil d'administration. Autre élément de réponse : la faiblesse de ses compétences techniques. Mais les partenaires privés invoquent une autre raison. À leurs yeux, le renouvellement fréquent de l'équipe municipale constitue un obstacle majeur à un engagement durable et constructif de la part des autorités locales.

La répartition des rôles s'est effectuée différemment dans les projets plus formalisés pilotés par des ONG, à Dakar et à Port-au-Prince, par exemple. On a défini le rôle de chacun non pas en fonction des domaines de compétences mais selon une hiérarchie dans l'infrastructure du projet. À Port-au-Prince, l'exploitant est responsable du réseau primaire et secondaire tandis que le GRET est intervenu sur les aspects techniques et sociaux du projet au niveau tertiaire.

La définition des rôles et des responsabilités de chaque partie prenante doit respecter les principes de :

- 1) *Clarté*, afin d'éviter la confusion, la duplication ou l'oubli de tâches importantes ;
- 2) *Flexibilité*, afin de permettre l'évolution potentielle des rôles en fonction du contexte ;
- 3) *Motivation*. Les responsabilités doivent aller de pair avec des incitations suffisantes afin de permettre à chaque partenaire de maximiser sa contribution ;
- 4) *Complémentarité*. Les approches innovantes sont d'autant plus efficaces qu'elles capitalisent sur les compétences et les ressources spécifiques de chaque partenaire ;
- 5) *Innovation*. Elle doit être encouragée de toute part : le partenariat doit représenter pour tous les partenaires un lieu favorable à l'éclosion de solutions créatives.

### **FACTEURS DISSUASIFS DANS LE PROJET DE DAKAR**

ENDA, l'ONG impliquée dans le projet Eau populaire de Dakar, cherche avant tout à améliorer la desserte des quartiers pauvres. L'exploitant privé, dont le chiffre d'affaires est basé sur un prix de vente au m<sup>3</sup> souhaite également augmenter le nombre de bornes-fontaines et introduire un système de facturation plus flexible qui lui permettrait d'accroître ses revenus. Mais l'exploitant n'est pas habilité pour l'installation de l'infrastructure ou la modification du mode de facturation : ces fonctions sont celles de l'entreprise publique, la SONES. Le chiffre d'affaires de la SONES dépendant par ailleurs d'une politique tarifaire qui génère très peu de revenus par le biais des bornes-fontaines, elle n'est pas motivée financièrement (malgré sa volonté politique) pour développer des services destinés aux pauvres, mais plutôt pour desservir les quartiers plus aisés.

### **Contrats de service avec les usagers**

Face au constat que les usagers, comme les partenaires, possèdent des droits et des obligations, certains projets ont décidé de formaliser cette relation. À Carthagène, l'exploitant a l'intention d'instaurer un « *Contrato de Condiciones Uniformes* », un contrat de service qui sera signé entre le service clientèle de l'opérateur et chaque usager. Ce contrat précisera les obligations, les responsabilités et les droits relatifs à la gestion, à l'entretien du système et au paiement des factures. Des contrats similaires ont également été signés entre la communauté et l'opérateur, à Buenos Aires et à La Paz-El Alto. Dans les projets BoTT, avant d'avaliser un nouveau programme, la responsabilité de la gestion et de la maintenance est débattue lors d'une rencontre réunissant l'ensemble des parties prenantes. Elle fait ensuite l'objet d'un accord triparti entre la municipalité, le consortium et la communauté. À Port-au-Prince, des contrats sont signés entre la CAMEP et les comités de gestion qui sont responsables du paiement des factures de gros et de l'entretien des micro-réseaux.

### **Limites de la participation des ONG**

Pour de nombreuses ONG ou organisations communautaires, un partenariat avec le secteur privé et les agences gouvernementales constitue une expérience nouvelle qui peut poser des difficultés<sup>17</sup>. Les ONG redoutent que leur neutralité soit compromise et que leur participation limite d'autant leur capacité à interpeller les pouvoirs publics et à revendiquer des améliorations. Elles craignent également que l'opinion publique les assimile aux organisations à but lucratif, surtout lorsque la privatisation des services publics est controversée.

L'expérience tirée des projets-pilotes à cet égard montre la nécessité de définir avec précaution le rôle des ONG. Compte tenu de la nature de ces organisations, de leurs motivations et de leurs compétences professionnelles parfois limitées, le statut de prestataire privé n'est peut-être pas le plus adapté. De plus, en cas d'expansion du projet, le contrat doit être suffisamment flexible tant au niveau des conditions de la mise en place (le processus pouvant évoluer en fonction des difficultés rencontrées) que des délais nécessaires à la réalisation des activités communautaires.

Outre les obligations contractuelles, le niveau de participation de l'ONG peut aussi être décidé au sein des comités de direction des projets. Si dans les projets sud-africains, le Mvula Trust participe à la prise de décision, dans les autres cas, les ONG ont essentiellement un rôle opérationnel. À Port-au-Prince comme à Dakar, elles exercent pourtant une certaine influence sur les opérateurs publics grâce aux bonnes relations qu'elles entretiennent avec eux, mais leur intervention reste avant tout locale.

---

<sup>17</sup> Pour de plus amples informations, consulter le rapport de l'atelier de réflexion des ONG et la fiche pratique sur la contractualisation des ONG, disponibles sur le site du BPD : [www.bpd-waterandsanitation.org](http://www.bpd-waterandsanitation.org).

Certains partenariats ne comportaient pas d'ONG au départ. À Carthagène par exemple, on a fait appel à MPDL quand le besoin s'en est fait ressentir. L'absence d'ONG locales reconnues est un problème courant qui limite sévèrement le développement de la participation de la société civile. À Djakarta, Thames Pam Jaya a dû faire appel à un employé municipal pour intervenir en tant qu'intermédiaire avec les habitants. Un petit nombre d'associations a ensuite participé à l'évaluation des compteurs anti-fraude. Selon le personnel impliqué dans le projet, l'absence d'un partenaire ONG reconnu a posé de véritables difficultés ; la participation d'une ONG aurait en effet eu un impact majeur sur les relations avec les usagers, l'environnement et l'éducation sanitaire. De plus, il aurait peut-être été possible d'améliorer le niveau d'équipement des ménages (en passant d'un robinet externe à un système de plomberie interne).

Malgré le solide pilotage d'une ONG internationale à Port-au-Prince, la présence d'organisations locales travaillant étroitement avec la communauté était également nécessaire. Le GRET a donc créé les Fondations d'Appui aux Quartiers (FAQ) en les dotant de fortes compétences d'ingénierie sociale. Si les FAQ sont très présentes sur le terrain, d'autres organisations ont également participé à la mobilisation de la communauté et à la formation des comités de l'eau.

Notons enfin que la participation d'une ONG aussi reconnue soit-elle ne garantit pas pour autant sa légitimité en tant que « représentant » de la communauté, notamment lorsqu'il s'agit d'une ONG internationale.

### **3.5 REPRÉSENTATION COMMUNAUTAIRE**

Qu'une ONG soit impliquée dans le projet ou pas, tous les projets-pilotes ont adopté un certain nombre de mesures spécifiques afin de faciliter la participation communautaire, conscients du fait que ce facteur conditionne le succès de toute approche innovante. Plusieurs mécanismes peuvent entrer en jeu :

#### **Leaders locaux**

Certains projets font directement appel aux leaders locaux, notamment lorsqu'il n'existe pas d'organisations communautaires établies. Cette approche comporte d'importants risques dans la mesure où ces personnes ne sont pas directement cooptées par les résidents et peuvent être motivées par divers intérêts, politiques ou autres. L'exemple de La Paz-El Alto est à ce titre révélateur puisque dans certains quartiers, les leaders étaient affiliés à tel ou tel parti politique. Pourtant, les leaders locaux se sont parfois avérés d'ardents défenseurs du développement local et des approches innovantes, dans les bidonvilles de Dakar ou à Djakarta par exemple.

#### **Organisations de base**

Presque tous les modèles innovants ont encouragé une représentation directe des habitants par le biais d'organisations de base ou d'associations de quartier, souvent formées sous l'impulsion de l'ONG (voir l'exemple de Port-au-Prince). Ces associations existent déjà dans certains cas : dans le projet KZN en Afrique du Sud, les ménages disposant du système BPD ont été sélectionnés par un Comité de Développement communautaire.

#### **REPRÉSENTATION COMMUNAUTAIRE À PORT-AU-PRINCE**

Avant de construire un micro-réseau dans le bidonville, la Fondation d'Appui aux Quartiers (FAQ) mène des études de faisabilité et de volonté de payer en collaboration étroite avec la CAMEP. Un comité réunissant des représentants de toutes les associations de base du bidonville est ensuite créé pour déterminer le nombre et l'emplacement des futures bornes-fontaines. La FAQ participe à la construction des infrastructures (qui est confiée à un entrepreneur), nomme les fontainiers et organise la gestion et l'entretien du réseau. La création d'organisations communautaires représentatives est une réussite majeure du

projet. Les communautés concernées participent maintenant aux débats relatifs au plan d'urbanisme de la ville.

Les partenaires des projets qui travaillent avec les leaders locaux et les associations de quartier doivent également s'assurer que tous les segments de la population, y compris les plus pauvres, sont représentés ; très peu de données sont actuellement disponibles sur ce sujet.

### **Consultation**

Le processus de consultation et de participation des communautés concernées fait parfois partie intégrante du projet, de la planification à l'entretien du système. Dans le programme BoTT, les bornes-fontaines Bambamanzi ont été installées projet par projet, dans un cadre de développement bien précis. Celui-ci débute par l'identification des besoins et des préférences de la communauté au cours d'un atelier de réflexion. Un comité de pilotage qui réunit des représentants élus de la communauté est ensuite formé, comité qui constitue le principal vecteur de la participation communautaire. Un atelier réunissant toutes les parties prenantes est également organisé avant le démarrage effectif du projet et des rencontres ont lieu à intervalle régulier.

À La Paz-El Alto et à Carthagène, le secteur privé a employé des médiateurs sociaux pour faciliter le processus de consultation.

#### **MÉCANISMES DE CONSULTATION À EL ALTO**

L'installation du système condominial fait l'objet d'un dialogue permanent avec la communauté, du début jusqu'à la fin, que ce soit sous forme de porte-à-porte, d'assemblées communautaires, de réunions informelles, d'ateliers ou de séminaires de formation. Pour un projet type qui dure environ cinq mois, le processus normal de mise en œuvre comprend chaque mois une dizaine de réunions ou d'activités.

Les usagers sont représentés par des « *organizaciones condominiales* », ou associations condominiales, constituées en accord avec les statuts du projet et habilitées à négocier avec Aguas del Illimani. Il existe à ce jour 325 associations condominiales dont les membres sont directement élus par les usagers du quartier concerné. Cinq ont adopté un statut indépendant tandis que la majorité est affiliée à un groupement national des associations de quartier, les « *juntas de vecinos* ». Cette appartenance les rend plus perméables aux pressions politiques et pose le problème de la neutralité de la représentation communautaire.

Outre ce mécanisme officiel, les usagers peuvent contacter l'opérateur directement grâce à deux antennes situées dans la zone concernée par le projet-pilote. Cette présence sur le terrain s'est avérée extrêmement utile à l'établissement d'un dialogue entre l'opérateur et les usagers. Ceux-ci peuvent également contacter le service clientèle de l'organe de tutelle mais celui-ci est situé à La Paz, il est donc difficile d'accès pour les usagers les plus pauvres. Pour pallier cette difficulté, le régulateur a récemment créé un numéro vert, accessible à partir des cabines téléphoniques publiques, et lancé d'importantes campagnes de sensibilisation pour informer le public de ses droits et de ses obligations.

Si on a accordé une grande importance à la consultation et à la flexibilité pour tenir compte des demandes des usagers dans l'adoption de solutions innovantes, il est intéressant de noter que ceux-ci n'ont bénéficié par ailleurs que d'un choix très restreint pour ce qui est des options techniques, un thème qui est développé dans le chapitre 3.7.

### **Services dédiés aux usagers à faible revenu**

Certaines approches innovantes comportent des aménagements spécifiques qui permettent aux usagers les plus pauvres de se mettre en relation plus facilement avec

l'opérateur. C'est d'ailleurs l'un des objectifs principaux du développement de l'approche clientèle proposée dans le projet-pilote KZN en Afrique du Sud. À Port-au-Prince, la CAMEP a instauré un service des usagers à faible revenu, il y a déjà plusieurs années. Si ce service ne faisait pas partie à proprement parler de l'approche innovante, son essor est une conséquence directe de la participation de la CAMEP au projet-pilote. Au niveau international, l'existence de ces unités spécialisées reste propre aux grands contrats de concession, comme celui de Buenos Aires et, à moindre degré, de Carthagène. Enfin, elles jouent un rôle clé dans la phase de transposition et de généralisation (ce point est abordé plus en détail dans le chapitre 6).

Le projet-pilote de Carthagène a su combiner plusieurs facteurs pour faciliter la représentation communautaire.

### **REPRÉSENTATION COMMUNAUTAIRE À EL POZÓN, CARTHAGÈNE**

On compte 18 associations communautaires dans le quartier d'El Pozón. Elles sont surtout composées de ménages à faible revenu – ménages dont beaucoup comptent une femme à leur tête. Toutes ces associations sont en contact avec Aguas de Cartagena et depuis le début 2001, plusieurs ont participé à la mise en œuvre de campagnes d'éducation et de sensibilisation.

Aguas de Cartagena a souligné l'importance d'organiser régulièrement des réunions avec les leaders locaux et de maintenir le dialogue. Selon l'opérateur, deux réunions au moins ont lieu chaque mois, sous forme d'ateliers de réflexion ou de rencontres informelles avec les résidents qui leur permettent de s'exprimer plus librement.

Le vecteur principal de communication avec l'opérateur est le Bureau des relations avec la communauté de l'entreprise qui est composé d'un directeur et de cinq travailleurs sociaux. En outre, l'opérateur emploie d'autres médiateurs sociaux, d'anciens fonctionnaires pour la plupart, pour poursuivre le dialogue et la consultation. Le Bureau de gestion commerciale traite pour sa part les plaintes et les problèmes de facturation.

### **3.6 MÉCANISMES D'APPRENTISSAGE**

Dans l'ensemble, les projets-pilotes considèrent le développement d'approches innovantes comme un processus continu d'apprentissage.

Pour le secteur privé, les bénéfices potentiels dépassent le cadre du projet-pilote et pourraient concerner des projets de plus grande envergure ayant un meilleur potentiel commercial. De même, les ONG développent des compétences leur permettant de gérer des projets de façon plus efficace et de les transposer dans d'autres quartiers.

Pour autant, l'analyse des acquis et la diffusion des apprentissages sont nécessaires à toute expansion ou transposition des modèles innovants. Ce processus initialement interne au partenariat peut toucher de grandes organisations et des centaines de personnes. Au-delà des partenaires impliqués, il devrait idéalement imprégner aussi les agences gouvernementales et l'ensemble du secteur. La diffusion des acquis s'effectue sous plusieurs formes :

- 1) *Rapports et études de cas*. Plusieurs projets ont consacré d'importantes ressources à l'analyse de leur expérience. À La Paz-El Alto, le Ministère des services de base s'est focalisé dès le départ sur les possibilités de transposition et d'institutionnalisation ; le Programme Eau et Assainissement a également rigoureusement documenté le processus. À Buenos Aires, l'analyse de l'approche participative ne constitue qu'un élément d'un

programme plus important d'Ondeo qui vise à développer des méthodologies applicables aux autres concessions du groupe, notamment en Amérique latine. Cet exercice fait certes partie dans une certaine mesure de la stratégie de communication des opérateurs privés ; il reste cependant un outil précieux d'apprentissage et de diffusion potentielle des modèles proposés. Aussi utile soit-elle, la production d'une documentation reste un exercice coûteux ce qui pourrait expliquer en partie le peu d'informations disponibles sur les projets pilotés par les ONG à Dakar et à Port-au-Prince.

- 2) *Création de modules de formation et de manuels d'utilisation pour promouvoir les meilleures pratiques.* L'exemple de La Paz-El Alto est là encore intéressant : le programme Eau et Assainissement a produit un certain nombre de modules de formation sur de nombreux sujets : cycle du projet, phases de développement, participation et gestion communautaire, éducation sanitaire, représentation officielle et création des comités de gestion. Il s'agissait de développer un programme complet de formation pour l'intégrer au cursus du programme national d'éducation de base.
- 3) *Evaluation régulière.* Des réunions de travail avec l'ensemble des partenaires sont utiles pour identifier les acquis du projet et promouvoir leur diffusion au sein des organisations impliquées. Ce processus peut être plus ou moins formalisé : dans les projets sud-africains, le cadre de coopération est à la fois complet et précis tandis qu'à Port-au-Prince et à Dakar, les projets pilotés par des ONG se sont développés de façon moins formelle mais aussi efficace. Dans le projet haïtien, l'entreprise publique a intégré l'approche innovante par le biais de son service des usagers à faible revenu.
- 4) *Développement interne des compétences.* À Buenos Aires et à Carthagène, les opérateurs privés ont décidé de développer la capacité de leurs services clientèle à faible revenu afin de rapprocher les fonctions techniques et sociales de l'entreprise.

### 3.7 ASPECTS FINANCIERS

Il ne s'agit pas de répéter ici les conclusions d'un rapport publié précédemment sur le taux de recouvrement des coûts dans les projets-pilotes<sup>18</sup>. Dans le contexte précis du développement de solutions innovantes, deux questions se posent néanmoins :

- 1) Comment le développement de l'approche innovante a-t-il été financé ?
- 2) Quel a été l'impact de l'approche en terme de viabilité financière du projet?

Le tableau ci-dessous résume, pour chaque projet, les réponses à ces questions.

**TABLEAU 2 : VIABILITÉ FINANCIÈRE DES APPROCHES INNOVANTES**

	<i>Financement de l'approche innovante</i>	<i>La nouvelle approche a-t-elle amélioré la viabilité financière du projet ?</i>
<i>La Paz-El Alto</i>	<i>Aide internationale</i>	<i>Oui. Les coûts d'investissement sont nettement inférieurs au système d'assainissement conventionnel bien que les limites imposées sur les frais de connexion empêchent pour le moment le recouvrement des coûts.  Le taux de recouvrement des frais</i>

<sup>18</sup> Cf. « Recouvrement des coûts dans les projets-pilotes : Résultats, Attitudes, Acquis et Stratégies », BPD, octobre 2000.

		<i>d'exploitation est également impossible à cause des tarifs appliqués mais le service est potentiellement rentable.</i>
<b>Carthagène</b>	<i>Par un prêt de la Banque mondiale à un taux préférentiel couvrant l'infrastructure et les aspects sociaux. Le prêt sera repayé par la municipalité et l'opérateur.</i>	<i>Inconnu à ce jour puisque ce projet est en plein développement. On craint cependant que les frais de collecte des paiements dépassent les revenus issus des quartiers pauvres. En pratique, le coût de la collecte sera peut-être subventionné par les usagers plus aisés, par péréquation.</i>
<b>Buenos Aires</b>	<i>La société mère, Ondeo, a investi des fonds propres importants.</i>	<i>Oui. Grâce aux économies réalisées sur l'installation des réseaux et les branchements semi-collectifs.</i>
<b>Afrique du Sud BoTT</b>	<i>BoTT finance la recherche et le développement sur les budgets opérationnels. S'il assume la maîtrise d'ouvrage, il n'assure pas la gestion du service.</i>	<i>Non. À cause d'un faible niveau de consommation, des coûts élevés d'exploitation et de maintenance et des pannes fréquentes.</i>
<b>Afrique du Sud KZN (réservoir BPD)</b>	<i>Financé principalement par Vivendi et Durban Metropolitan Water Services ; participation des bailleurs de fonds. Le projet-pilote fait partie d'un programme de recherche et ne vise pas un retour sur investissement.</i>	<i>Les coûts d'investissement étant inférieurs à ceux des systèmes conventionnels, les citernes BPD augmenteront la viabilité du service. En revanche, le remplacement des réservoirs externes pourrait s'avérer coûteux et ne produirait aucun revenu puisque les usagers sont équipés gratuitement, quelle que soit la solution employée.</i>
<b>Afrique du Sud KZN (Approche clientèle)</b>	<i>Financé principalement par Vivendi et Durban Metropolitan Water Services ; participation des bailleurs de fonds. Le projet-pilote fait partie d'un programme de recherche et ne vise pas un retour sur capital.</i>	<i>Inconnu. Cette approche n'est pas encore opérationnelle.</i>
<b>Djakarta</b>	<i>Financé par le concessionnaire</i>	<i>Incertain. Les nouveaux compteurs coûtent plus chers que les modèles conventionnels mais le taux de paiement a nettement augmenté.</i>
<b>Port-au-Prince</b>	<i>Aide internationale</i>	<i>Oui. La communauté garde également un pourcentage significatif des revenus</i>
<b>Dakar</b>	<i>Aide internationale</i>	<i>Oui. La communauté garde également un pourcentage significatif des revenus</i>

Ainsi, l'adoption d'approches innovantes a amélioré nettement la rentabilité et la viabilité de la quasi-totalité des projets, ce qui confirme l'intérêt de ce type de solutions.

### **Développement de l'approche innovante**

Comme on peut le remarquer dans le tableau ci-dessus, la plupart des approches innovantes ont été développées en faisant appel à des fonds spécifiques plutôt que sur les budgets opérationnels. Dans certains cas, il s'agit de donations ou de prêts accordés par les bailleurs de fonds à taux préférentiel ; dans d'autres, l'opérateur a utilisé des fonds propres provenant de ses activités internationales. Une exception

notable est le projet de Djakarta où l'approche a été développée sans financement externe ; il faut cependant noter que les coûts occasionnés par l'installation des compteurs anti-fraude (par opposition aux modèles conventionnels) restent très modestes par rapport au coût des autres projets. Reste que le coût du développement et du pilotage des approches innovantes vient évidemment s'ajouter à celui du service lui-même, ce qui peut expliquer le recours à un financement externe. Une question plus fondamentale se pose alors : le développement d'une approche innovante est-il possible sans financement externe ? Dans la négative, le potentiel innovant serait très limité. En fait, tant dans le cas de Buenos Aires que de celui de Pietermaritzburg (projet KZN), Ondeo et Vivendi ont déjà consacré un budget de recherche important ce qui tend à prouver que les opérateurs privés, lorsqu'ils bénéficient de mesures incitatives adéquates, sont prêts à s'investir dans une approche qui pourrait leur permettre de faire des économies à long terme. Ces motivations seront d'autant plus fortes qu'un refus de s'engager à ce niveau s'accompagnerait de pénalités ou d'une perte de revenus. En théorie, ce principe pourrait également s'appliquer aux entreprises publiques si celles-ci étaient dans l'obligation de fournir un service rentable accessible à l'ensemble de la population.

Il est plus difficile d'évaluer la proportion du coût du développement qui est susceptible de se répéter à chaque transposition du modèle. En effet, si la recherche fondamentale est a priori effectuée une fois pour toutes, en revanche chaque intervention doit comprendre des activités sociales telles que la mobilisation de la communauté et l'éducation des usagers. Dans certains cas, le coût de ces composants sociaux pourrait même dépasser les revenus supplémentaires générés par l'augmentation du niveau de consommation ou de la volonté de payer pour le service. Il n'existe pas de règle générale dans ce domaine puisque les coûts diffèrent largement en fonction du lieu, de la population et de la nature de l'approche innovante. À La Paz-El Alto, il est intéressant de noter que l'exploitant, Aguas del Illimani, a réduit l'ampleur de ses activités sociales depuis qu'il a remplacé le Programme Eau et Assainissement en tant que médiateur. Il est vrai que les coûts de développement (y compris ceux de médiation) du projet étaient considérables.

#### **COÛTS DE TRANSACTION À EL ALTO**

S'il est difficile d'estimer le coût véritable du développement de l'approche innovante d'El Alto, il est certain que le financement et le soutien technique du Programme Eau et Assainissement ont été essentiels à la mise en place de nombreux éléments du système condominial. Le Programme estime le coût total du projet entre 1998 et 2000 à 700 000 \$, répartis de la façon suivante :

- transfert des connaissances (55 %)
- formation des personnels locaux (25 %)
- activités complémentaires (20 %)

Pour la même période, la construction des installations, la formation et les activités sociales (mobilisation de la communauté et formation, entre autres) ont coûté 1 million de \$. Le coût de la médiation semble a priori très élevé, mais il peut se justifier par la nouveauté de la technologie et de la méthodologie employée pour travailler avec la communauté. Si, comme cela est prévu, ce modèle est transposé ailleurs, les coûts de lancement devraient être beaucoup moins importants mais certaines activités de formation et de mobilisation de la communauté devront quand même être répétées.

#### **Viabilité des nouveaux services**

En termes financiers, la viabilité des approches innovantes comporte deux aspects : pour l'opérateur, il s'agit de la rentabilité du service et pour l'utilisateur de la capacité de payer :

### ***Rentabilité - l'objectif des exploitants***

Compte tenu des faibles niveaux de couverture, de la médiocrité des services et du taux de recouvrement minime qui caractérisaient les services avant l'introduction des nouveaux systèmes, il serait illusoire d'espérer un taux de recouvrement de 100 %. Il s'agit plutôt de déterminer si les approches innovantes sont plus rentables que les systèmes qui existaient précédemment. Dans la plupart des cas, on peut répondre à cette question par l'affirmative.

Dans l'ensemble, les projets ne tentent pas de recouvrer la totalité du coût d'infrastructure, ce qui serait tout à fait irréaliste. De plus, l'Etat peut parfaitement décider de financer un programme d'investissement destiné à équiper les quartiers pauvres, surtout si les réseaux desservant les quartiers plus aisés avaient été installés gratuitement. En outre, la construction de nouvelles installations pourrait faciliter le développement de services susceptibles de devenir, à terme, rentables. Les projets-pilotes ont pour la plupart eu recours à des fonds gouvernementaux ou à l'aide internationale. Les branchements individuels font l'objet de frais de raccordement qui sont généralement très en dessous de leur coût de revient tandis que dans les projets de services collectifs, seul le projet de Dakar vise à recouvrer une partie des coûts d'investissement : la communauté doit apporter une contribution de 25 % à la construction des micro-réseaux et des bornes-fontaines, contribution qui s'effectue sous forme de paiement ou en participant à la construction. Pour ce qui est du recouvrement des coûts d'exploitation, les résultats obtenus par les projets-pilotes sont très encourageants. Les projets pilotés par les ONG, à Dakar et à Port-au-Prince, sont tout à fait viables et fonctionnent depuis plusieurs années ; à Buenos Aires, les coûts d'exploitation ont nettement diminué. Les modèles en cours de développement à Carthagène et Pietermaritzburg (KZN) ont également pour objectif une amélioration du taux de recouvrement, même si une augmentation nette des revenus est encore incertaine dans le cas de Carthagène. Deux autres approches se sont focalisées sur des solutions techniques plutôt que sur le mode d'approvisionnement. Dans le projet KZN, si le système BPD est adopté il sera certes installé gratuitement mais il coûte moins cher que le modèle précédent qui s'est avéré impopulaire. À Djakarta, l'introduction de compteurs anti-fraude a apparemment permis d'augmenter la collecte des paiements. Seules deux approches (BoTT et La Paz-El Alto) ne sont pas rentables ; dans le cas d'El Alto, cette situation pourrait être corrigée en aménageant la grille de tarification et les frais de connexion. La réglementation a donc de lourdes implications sur la viabilité financière des projets, tant dans la phase pilote que lors de la transposition éventuelle des approches expérimentées.

Certains projets ont déjà pu fixer des tarifs garantissant la rentabilité du service. Dans les projets BoTT, par exemple, il n'existe pas de tarif unique. En revanche, le consortium chargé de la mise en place, en accord avec la réglementation, calcule un tarif qui couvrirait les coûts prévisionnels d'exploitation et d'entretien. Ce tarif est ensuite proposé à la municipalité (ou dans certains cas, au comité de gestion communautaire) qui décide de l'accepter ou de le refuser. Toutefois, avec la mise en place d'une nouvelle politique de gratuité de l'eau, peu d'usagers paieront désormais ce service.

Malgré les contraintes externes, plusieurs projets ont tenté d'améliorer la rentabilité de leurs services. À Port-au-Prince et à Dakar, les ONG ont pu négocier des tarifs pour la revente de l'eau provenant des bornes-fontaines, ce qui a facilité le recouvrement des coûts d'exploitation et d'entretien au niveau du quartier tout en apportant des revenus appréciables à l'entreprise publique. Notons à propos du projet haïtien que la CAMEP ne facturait pas, au départ, l'eau qu'elle fournissait aux bornes-fontaines, persuadée que les comités ne paieraient pas. Convaincu de l'importance d'établir une relation entre l'exploitant et les usagers, le GRET a persuadé ces derniers de payer quand même et la CAMEP facture désormais régulièrement les comités de gestion. Enfin, tant à Dakar qu'à Port-au-Prince, on a calculé un ratio relativement élevé d'usagers potentiels pour chaque borne-fontaine

afin d'en assurer la rentabilité.–A Dakar, il existe d'ailleurs une distance minimum entre deux bornes-fontaines.

### ***Capacité de payer - le point de vue des usagers***

En règle générale, les projets-pilotes ont apporté un système moins coûteux et plus pratique que les solutions précédentes, notamment lorsque les populations défavorisées devaient faire appel à des revendeurs privés. Différentes solutions ont permis de rendre le service plus abordable : réduction des frais de raccordement, possibilité d'étaler les paiements ou encore participation à la construction des installations. Le paiement du service a été facilité –par la décentralisation des points des paiements là où c'est nécessaire. Le paiement immédiat ou la fréquence rapprochée de la facturation qui élimine la nécessité d'épargner pour payer les factures. Les tarifs – qui sont de toutes façons subventionnés dans certains cas – ne sont pas toujours connus des usagers les plus pauvres. À Dakar, selon certains témoignages, le service ne serait pas abordable pour les ménages les plus démunis, mais l'on ne dispose pas de données suffisantes pour confirmer ce fait.

Les mesures citées ci-dessus ont souvent été introduites après consultation des usagers et avec leur accord. Le niveau de consommation est resté faible dans deux cas seulement, mais cela ne semble pas être lié au niveau de tarification. En Afrique du Sud, la notion même de paiement n'est pas toujours entrée dans les mœurs, notamment dans les zones rurales où les populations continuent à utiliser des sources traditionnelles comme les ruisseaux et les mares. En outre, les bornes-fontaines peu fiables qui desservent toute une communauté ne sont pas aussi pratiques et faciles d'accès qu'elles le sont en milieu urbain.

Lorsqu'on considère les aspects financiers des modèles mis en place, il est important de rappeler que ceux-ci sont, par nature, novateurs. Ils peuvent donc faire naître des craintes et des appréhensions qui devraient pourtant s'estomper avec le temps. En Afrique du Sud, malgré l'installation si problématique des bornes-fontaines Bambamanzi, les partenaires soulignent l'impact positif du projet en ce sens qu'il a permis d'introduire le principe du paiement du service et la notion de relation contractuelle entre l'opérateur et les usagers sans laquelle ceux-ci ne sont pas en mesure d'exiger une amélioration quelconque des prestations. (Fait intéressant, les usagers seraient apparemment disposés à payer plus cher s'ils avaient accès à un robinet situé dans leur cour).

## **4.0 Dénominateurs communs**

Malgré la diversité rencontrée dans les approches adoptées par les différents projets, plusieurs traits communs, essentiels à la formulation de modèles innovants, ressortent de l'analyse :

- 1) ***Une approche orientée vers la clientèle.*** Tous les partenaires ont reconnu l'importance de la consultation et du dialogue avec les communautés défavorisées lors de la conception du projet, de l'établissement aussi d'une relation entre l'opérateur et les usagers qui précise les droits et les obligations de chacun. Les projets conviennent également de la nécessité de fournir des solutions adaptées à la situation physique, sociale et économique des communautés ciblées. Un modèle unique ou un système conventionnel conçu pour les usagers à moyen ou haut revenu sera souvent inadapté aux besoins des pauvres. Les partenariats ont permis aux organisations impliquées de mieux appréhender la réalité de la pauvreté et de participer ainsi à la formulation de nouveaux modèles.
- 2) ***La participation des communautés concernées.*** Plusieurs projets ont activement encouragé la participation de la communauté au développement de solutions innovantes, parfois par le biais de la maîtrise d'œuvre sociale

mais plus souvent grâce aux associations de quartier. L'expérience tirée des projets-pilotes montre que le développement des compétences doit se faire tant au niveau local (comme à Dakar) qu'au sein des partenariats (comme à La Paz-El Alto) afin de créer un environnement propice à la participation de la communauté.

- 3) **Les politiques en faveur des pauvres.** Certains opérateurs (et les partenariats auxquels ils participent) ont modifié leur mode de fonctionnement afin d'améliorer leur capacité à répondre aux besoins des pauvres. Cette évolution était parfois prévue dès le départ, comme dans le programme BoTT ; dans d'autres cas, à Carthagène ou à Pietermaritzburg (KZN) par exemple, le changement a été plus progressif. Ces mesures suivent en général deux axes principaux :
  - a) **Offrir un service accessible aux usagers défavorisés.** Presque tous les projets ont cherché à faciliter la communication entre les usagers pauvres et l'opérateur, dont les bureaux sont souvent situés loin des quartiers populaires. Quatre des huit projets ont créé des services spécialisés pour les usagers à faible revenu, dont trois au sein de larges concessions. Avec le temps, ces services ont fortement gagné en efficacité.
  - b) **Adopter une approche globale** pour éviter une séparation rigide entre les aspects techniques et sociaux du projet. Les projets pilotés par des ONG à Dakar et à Port-au-Prince ont été particulièrement efficaces à cet égard.
- 4) **Les activités de promotion, d'éducation et de sensibilisation.** Toutes les approches innovantes ont inclus des actions d'éducation. Si certaines ont intégré l'aspect sanitaire, l'objectif était plus couramment d'informer les usagers sur leurs droits, leurs obligations et de promouvoir ainsi le recouvrement des coûts<sup>19</sup>.
- 5) **Vers la rentabilité du service.** Bien que tous les projets n'aient pas atteint cet objectif à 100 %, les approches innovantes doivent répondre à un double impératif : fournir un service abordable pour les pauvres et rentable d'un point de vue financier. Mais le développement de solutions adaptées requiert à la fois du temps et de l'argent, d'où la nécessité de prévoir des mesures incitatives afin de pousser les opérateurs à investir dans ce domaine.
- 6) **L'innovation au service du progrès.** Les partenariats créés autour des projets-pilotes ont stimulé une culture d'innovation qui a été le moteur du développement des solutions mises en œuvre. La capacité d'innovation dépend pourtant largement du degré de flexibilité de la réglementation. Sa rigueur peut en effet constituer le principal obstacle à surmonter, en particulier lorsque l'opérateur n'a qu'un contact limité avec les pouvoirs publics.

Enfin, plusieurs modèles innovants ont été développés dans un contexte de relative faiblesse et parfois d'intransigeance des autorités municipales. Si ce phénomène s'avérait courant, il devrait être pris en compte lors de la décision de développer ou d'étendre de nouveaux modes d'approvisionnement.

## 5.0 Le rôle des partenariats

Toutes les solutions innovantes ont été développées dans le cadre de partenariats bi ou tri-sectoriels institutionnalisés qui ont à chaque fois joué un rôle essentiel de facilitation et ce, à plusieurs titres :

---

<sup>19</sup> Ce thème a fait l'objet d'un rapport publié par le BPD : « Actions d'éducation et de sensibilisation dans le cadre des partenariats ».

## 5.1 COMPLÉMENTARITÉ

Les partenariats réunissent des acteurs qui possèdent des compétences, des ressources et une expérience variées ; de plus, ils n'entretiennent pas les mêmes types de contacts avec les communautés et les agences gouvernementales. Un partenariat efficace doit permettre aux parties prenantes de combler les lacunes des autres afin de se donner les moyens d'intervenir sur tous les aspects du projet, qu'ils soient sociaux, techniques, managériaux ou financiers. Cela ne signifie pas pour autant qu'une organisation ne soit pas en mesure de développer seule une approche globale ; certaines ONG possèdent tout à fait les capacités nécessaires pour peu qu'elles fassent appel à des experts. Il existe néanmoins des limites à l'action purement indépendante ; pour les ONG, il s'agit par exemple de la capacité de transposition à grande échelle ; le secteur privé est pour sa part peut-être mal placé pour négocier au mieux avec les agences gouvernementales. Enfin, l'Etat peut éprouver des difficultés à développer des relations positives avec la communauté <sup>20</sup>.

Toutes les approches innovantes ont su faire appel à la complémentarité des partenaires. À Port-au-Prince et à Dakar par exemple, les responsabilités sont partagées entre l'Etat (infrastructure primaire et secondaire) et les ONG (infrastructure tertiaire). Dans les projets sud-africains, les fonctions du secteur privé et des ONG sont très différentes. Pour autant, comme on l'a noté plus haut, les partenariats ne savent pas toujours tirer tout le potentiel offert par ce cadre global d'intervention et l'opposition entre les aspects techniques et sociaux persiste parfois. Dans le programme BoTT, les ingénieurs ont ainsi accordé trop d'importance aux possibilités de la technologie de pré-paiement au détriment des facteurs environnementaux qui accompagneraient son adoption. Une consultation plus poussée avec les autres membres du consortium aurait peut-être révélé les problèmes potentiels de ce système dès la phase de planification.

## 5.2 INSTITUTIONNALISER LES ACQUIS

Les partenariats permettent un transfert des connaissances qui peut mener à une efficacité accrue des parties prenantes au sein même de leur organisation ; à terme, cela bénéficie aux populations défavorisées qui ont accès à de meilleures prestations. Ainsi à Buenos Aires, l'opérateur a tiré bénéfice de l'expérience menée auparavant par une ONG.

Dans le contexte du développement d'une approche innovante, chaque partenaire peut identifier des besoins différents, mais vitaux :

- le secteur privé ne possède pas forcément les capacités de communication et d'intervention nécessaires à l'action dans les quartiers pauvres ;
- l'agence gouvernementale peut avoir des compétences purement techniques sans reconnaître l'importance de la consultation et du dialogue avec les usagers ; et
- les ONG ne sont pas toujours conscientes des risques et des contraintes auxquels les partenaires des secteurs public et privé sont confrontés.

Pour la plupart des partenaires, le développement d'une approche innovante a été une expérience positive, tant en terme d'acquisition de nouvelles compétences que de compréhension du point de vue, des motivations et des priorités des autres acteurs du projet.

---

<sup>20</sup> Selon certains intervenants, le partenariat peut faciliter les relations intra-sectorielles, c'est-à-dire entre deux agences gouvernementales ou différents services d'une même entreprise. Un exemple souvent cité concerne deux ministères (celui du logement et celui de l'urbanisme), tous deux chargés de certaines fonctions relatives à l'eau et à l'assainissement mais qui agissaient de façon complètement indépendante. Les partenaires ont fait pression pour qu'un dialogue s'instaure entre les deux acteurs gouvernementaux. D'autres exemples existent dans le secteur privé, où les services techniques et les maîtres d'œuvre ne communiquent pas toujours avec le service de gestion de la clientèle.

### **5.3 DÉVELOPPER UNE VISION COMMUNE**

En réunissant les exploitants et les usagers, on est en mesure de mieux définir la façon dont les services doivent opérer ainsi que les options les plus adaptées. Cet exercice devrait idéalement se nourrir des contributions de chacun, et créer une forme de synergie. Le projet de Port-au-Prince illustre parfaitement ce point : l'approche innovante est soutenue par tous puisqu'elle bénéficie à l'entreprise publique comme aux usagers.

### **5.4 IMPORTANCE DU FACTEUR HUMAIN**

Au sein des partenariats, ce sont souvent quelques personnes clés qui facilitent le processus. À l'inverse, des conflits personnels peuvent aussi freiner le bon déroulement d'un projet. Face à ce constat, il serait donc erroné de conclure que tel type de partenariat sera plus adapté que tel autre ; le succès d'un projet dépend beaucoup des individus qui y participent. Il s'agit donc d'institutionnaliser le processus afin de neutraliser autant que faire se peut l'impact du facteur humain.

### **5.5 DOCUMENTATION**

Si de bonnes initiatives peuvent donner lieu au développement de solutions innovantes, les acquis de telles expériences peuvent aisément être perdus s'ils ne font pas l'objet d'une documentation précise. Grâce aux constantes négociations qui caractérisent tout partenariat tri-sectoriel, les projets-pilotes bénéficient sur ce point d'un avantage : ils se dotent en général de ressources pour analyser et diffuser les acquis de leur action, optimisant ainsi leur contribution à l'expérience globale de la filière de l'eau. À La Paz-El Alto, un partenaire assume la responsabilité de la documentation et de la diffusion de l'information relative au projet.

### **5.6 INNOVATION**

Le partenariat peut être un lieu propice au développement de solutions innovantes. Il réunit en outre suffisamment de ressources pour en optimiser le potentiel. Pourtant, dans plusieurs cas, le modèle innovant a été mis au point par un organisme tiers, indépendant des secteurs public et privé. Après avoir testé sa viabilité ou obtenu un soutien suffisant, le modèle n'a été adopté que dans un deuxième temps par le partenaire privé qui l'a ensuite transposé à l'échelle requise.

### **5.7 SAISIR TOUTES LES OPPORTUNITÉS**

Les projets n'ont pas toujours su saisir toutes les opportunités offertes par le partenariat. À Djakarta, par exemple, Thames Pam Jaya a développé seul le système innovant ; pour l'opérateur, l'incapacité à identifier un partenaire adéquat de la société civile a d'ailleurs constitué l'un des obstacles majeurs à l'amélioration des services dans le quartier de Marunda. Thames Pam Jaya espère travailler avec des ONG dans le futur, là où des structures compétentes existent, afin de lancer des programmes d'information et de sensibilisation, développer des actions d'éducation sanitaire, réduire les actes de vandalisme et améliorer les relations avec les usagers. Un partenariat de ce type à Marunda aurait peut-être apaisé les craintes du public, augmenté la participation communautaire et facilité les négociations avec les syndicats.

Une définition trop stricte des rôles et des responsabilités des partenaires peut également limiter la portée d'un modèle innovant. À Dakar par exemple, l'assainissement ne fait pas partie des responsabilités de l'entreprise publique ni de celles de l'exploitant ; il n'a donc pas été intégré au programme « Eau Populaire ».

## 6.0 Vers une intégration des approches innovantes

L'ultime intérêt de tout modèle innovant réside a priori dans son potentiel de transposition et d'intégration aux normes opérationnelles des exploitants, tant dans les quartiers où s'est déroulée l'action pilote qu'au niveau national, voire international. Certaines approches, notamment celles qui sont adoptées dans le cadre de concessions ou de contrats de gestion, ont d'ailleurs été développées dans ce but précis tandis que d'autres répondaient à des problèmes locaux spécifiques et avaient par conséquent des ambitions plus limitées. Il est pourtant utile de considérer dans tous les cas les possibilités de transposition et de standardisation.

Sur les neuf approches analysées dans le cadre de cette étude, deux sont en cours de développement et n'ont donc pas encore fait leurs preuves ; une autre n'a pas donné les résultats escomptés (la borne-fontaine Bambamanzi). Les six autres ont donné, dans l'ensemble, des résultats encourageants.

À Buenos Aires, après la phase pilote menée par les ONG et Aguas de Argentina, l'approche participative a d'ores et déjà été adoptée dans d'autres zones de la concession. Les leçons tirées de cette expérience et les autres méthodes innovantes de l'action dans les quartiers défavorisés font actuellement l'objet d'une documentation financée par Ondeo qui envisage de transposer ces approches aux autres concessions du groupe. À Djakarta, l'introduction des compteurs anti-fraude à Marunda a constitué un exercice nouveau pour Thames Pam Jaya, exercice qui servira de base au développement d'une approche plus adaptée aux besoins des autres quartiers populaires.

Port-au-Prince est à ce jour l'exemple de transposition le plus réussi puisque le système est désormais opérationnel dans 35 bidonvilles. En outre, l'entreprise publique a créé un service des usagers à faible revenu très efficace et a recours à une démarche d'ingénierie sociale dans ses propres projets. On envisage même une transposition au secteur de l'électricité, l'opérateur ayant fait appel à la CAMEP pour faciliter son action dans les bidonvilles. Un nouveau contrat relatif à l'assainissement est également en cours de négociation entre la CAMEP et le GRET qui sont désireux d'appliquer les leçons tirées des projets de bornes-fontaines.

À La Paz-El Alto, les possibilités de transposition et de généralisation tant au sein de la concession qu'au niveau national faisaient partie du projet initial si bien que les partenaires ont accordé une grande importance à la documentation et à la diffusion des acquis, y compris par le biais d'un programme d'éducation national. Les normes techniques font actuellement l'objet d'une réévaluation ; si celles-ci sont approuvées par l'organe de tutelle, les perspectives de transposition en seraient grandement améliorées malgré le problème des coûts de transaction et de la tarification.

À Dakar, des discussions concernant l'adoption, par l'exploitant ou l'entreprise publique, du modèle développé dans le cadre du projet-pilote viennent juste d'être entamées. Ces négociations devraient logiquement déboucher sur un accord en dépit d'un obstacle majeur : la responsabilité de l'entreprise et de l'exploitant pour ce qui est des aspects techniques et qualitatifs du service.

L'approche clientèle du projet KZN en Afrique du Sud qui est en cours de développement devrait logiquement être transposée à l'ensemble de la zone concernée par le projet-pilote. Quant au système de citerne BPD, il est aisément transposable, tout comme le processus de consultation qui a facilité son adoption. On ne sait pas à ce jour si la municipalité acceptera – ou sera en mesure de financer – le remplacement des réservoirs externes par le nouveau système, dans les centaines de foyers concernés.

Comme on l'a mentionné plus haut, quatre projets-pilotes ont également créé des services dédiés aux usagers à faible revenu (bien que le cas du programme BoTT soit différent en ce sens que le consortium n'est pas destiné à assurer la desserte du service à long terme). Une cinquième unité spécialisée pourrait voir le jour dans le

projet KZN. Il est difficile, d'après ces quelques exemples, de tirer des conclusions générales sur l'importance de ce type d'initiative dans la transposition et la normalisation des approches innovantes. Deux points ressortent néanmoins de l'analyse : ces unités sont d'abord d'une grande utilité pour les usagers : elles offrent un guichet unique et facilitent les relations entre opérateur et usagers. En revanche, la diffusion des acquis et des changements occasionnés par la mise en œuvre de solutions innovantes à l'ensemble de l'organisation pourrait y être confinée. À Carthagène par exemple, le Bureau des relations avec la communauté a largement développé ses compétences au fur et à mesure que le projet prenait de l'ampleur mais il ne représente que 2 % du personnel ; les acquis du projet n'ont donc pas imprégné l'ensemble de l'organisation. À l'inverse, le service dédié aux usagers à faible revenu du projet de La Paz-El Alto a été fermé tandis que d'importantes ressources étaient consacrées au développement des compétences sociales à tous les niveaux de l'organisation.

Comme le montrent les exemples ci-dessus, plusieurs facteurs exercent une influence directe sur le potentiel de transposition et de normalisation des solutions innovantes :

- 1) *Financement*. Suivant les ressources de l'organisation chargée de la maîtrise d'ouvrage, le montant nécessaire à l'adoption de certains systèmes peut constituer un obstacle majeur. Le partenariat peut être un atout dans ce domaine ; il peut faciliter l'accès à diverses formes de financement et créer un cadre opérationnel crédible pour leur utilisation.
- 2) *Motivation des pouvoirs publics*. Le potentiel innovant dépend en grande partie de l'intérêt des pouvoirs publics et du degré de flexibilité qu'ils sont prêts à accorder pour la mise en place du projet. La formation d'un partenariat multi-parti peut là encore servir à encadrer le processus, en offrant une certaine garantie pour les décideurs du secteur public.
- 3) *Cadre réglementaire*. Il affecte directement les perspectives de transposition qui pourraient être limitées, voire bloquées sans une certaine flexibilité. Cet aspect joue un rôle tout particulier dans les contrats de gestion ou de concession où peu d'opérateurs privés seront disposés à prendre le risque de généraliser le modèle expérimenté sans l'accord préalable de l'organe de tutelle.

Si l'on ne devait retenir qu'une seule leçon de l'expérience des projets-pilotes, ce serait celle-ci : connaître la fin dès le début. En d'autres termes, si l'on envisage la transposition ou la standardisation de l'approche innovante, cet objectif doit guider le projet dès sa conception. Le projet de La Paz-El Alto illustre en effet le travail considérable qui est nécessaire à toute transposition du projet, un travail de documentation, de diffusion, de formation et de lobbying auprès des pouvoirs publics. Dans ce cas, comme dans celui de Carthagène, le projet a acquis une notoriété qui devrait lui permettre d'influencer les normes et la politique gouvernementale. Mais ce processus prend du temps ; il faut parfois plusieurs années pour qu'un projet gagne la confiance des agences gouvernementales et puisse ainsi influencer la prise de décisions, notamment lorsque les projets sont pilotés par des ONG. Il convient donc d'applaudir tout particulièrement ces exemples de relations quasiment « organiques » qui se sont forgées avec le temps, comme l'illustre avec tant de succès l'exemple de Port-au-Prince.

En conclusion, les projets-pilotes montrent sans équivoque que là où les systèmes conventionnels ont échoué, le développement de solutions innovantes peut apporter de réels bénéfices tant pour les opérateurs que pour les usagers. Toutes les solutions proposées ne seront certes pas rentables à court terme mais elles auront d'autant plus de chances de réussir qu'elles auront été développées dans le cadre de partenariats bi ou tri-sectoriels.



BPD Water and Sanitation Cluster

Prince Consort House  
27-29 Albert Embankment  
London SE1 7UB UK

Téléphone + 44 20 7793 4557  
Télécopie + 44 20 7582 0962  
Email [info@bpd-waterandsanitation.org](mailto:info@bpd-waterandsanitation.org)

[www.bpd-waterandsanitation.org](http://www.bpd-waterandsanitation.org)

WaterAid Registered Charity Number: 288701

**Remerciements**

*Réalisé par Michelle Bell  
Conception graphique Hoop. Email [greensystemslimited@btinternet.com](mailto:greensystemslimited@btinternet.com)  
Traduit de l'anglais par Hélène Marchand*