

**Compte-rendu de l'atelier tri-sectoriel du BPD**  
**29 novembre – 1 décembre 2001**  
**Bruxelles, Belgique**  
(Ken Caplan, David Jones et Tracey Keatman)

**OBJECTIF DE L'ATELIER DE RÉFLEXION TRI-SECTORIEL** – Le principal objectif de l'atelier était de permettre aux acteurs des projets de répondre à la question suivante : « Quand et comment les partenariats entre les trois secteurs facilitent-ils l'accès aux services pour les plus pauvres ? ». Pour tenter de répondre à cette question, l'atelier de réflexion a débuté par une analyse de certains projets, en s'appuyant largement lors de la première journée sur des rapports (Partnership Analysis Reports<sup>1</sup>), avant de mener une réflexion plus large sur ce qui donne au partenariat sa valeur ajoutée. Les participants se sont ensuite interrogés plus précisément sur les mécanismes qui gouvernent le partenariat (structure de gestion, contractualisation, suivi et évaluation). Des fiches pratiques (*Conception et gestion des partenariats, Perceptions des partenaires*, etc.) en version anglaise, espagnole et française ont constitué la base des discussions lors des deux journées suivantes. (Tous ces documents seront finalisés à l'issue de l'atelier avant d'être largement diffusés).

La rédaction d'une déclaration commune et les discussions qui l'ont précédée ont permis aux participants de remplir l'objectif premier de l'atelier. En effet, comme cela est souvent le cas lorsqu'il s'agit des partenariats, le recours aux « indicateurs de résultat de l'atelier » ne reflète pas suffisamment la diversité des enjeux ni l'évolution des relations entre partenaires depuis trois ans. Il aurait été impensable, à cette époque, de réunir cinquante participants issus de trois secteurs, représentant huit projets et parlant trois langues différentes, autour d'une réflexion sur la nature des partenariats, y compris sur certains points précis de leur constitution et de leur gestion.

Enfin, l'atelier de réflexion a en quelque sorte servi de toile de fond à un ensemble de « mini-ateliers » qui ont permis de renforcer la cohésion des équipes de chaque projet.

**ANIMATION** - Présidé par Jon Lane, l'atelier n'a comporté que deux interventions externes : Barbara Evans a parlé de la conception de projets favorisant les pauvres et Sophie Tremolet de l'influence de la réglementation sur les partenariats. L'atelier s'est donc déroulé pour l'essentiel en petits groupes (par projet, par secteur, par langue et par centre d'intérêt). Les séances plénières ont bénéficié d'une traduction simultanée en anglais, en espagnol et en français.

**PARTICIPANTS** - 48 participants (dont 13 femmes) ont participé à l'atelier. À l'exception du projet de Carthagène représenté par une seule personne, les sept autres projets avaient délégué au moins cinq représentants. Comme le souhaitait le Secrétariat, tous avaient une expérience intime du partenariat sur le terrain et la plupart connaissaient déjà le programme BPD. Les participants ont donc été en mesure de faire d'importantes contributions aux débats plutôt que d'y assister en tant qu'« apprenant ». Seuls quelques intervenants externes étaient présents : Julia Lewis, du Centre de ressources du BPD, Barbara Evans du Programme Eau et Assainissement, Sophie Tremolet et Sara Browning de ERM, Marc Vezina du Programme Solidarité Eau, Stephen Turner et Virginia Roaf de WaterAid et Thierry Van de Velde de Vivendi Environnement.

**CONCLUSIONS** - Lors de l'atelier, les réflexions des participants ont abouti à un certain nombre de recommandations concernant la mise en place des projets de partenariat. Les partenaires ont aussi effectué une autocritique de leur projet et analysé les conditions qui permettent aux partenariats de faciliter la mise en place de services destinés aux plus pauvres. Une déclaration a également été rédigée et approuvée par les partenaires du BPD,

---

<sup>1</sup> Pour chaque projet-pilote, on a donc réalisé un rapport détaillé qui documente non seulement les objectifs de chaque partenaire mais aussi les motivations de chacun ainsi que l'évolution du projet-pilote et du partenariat.

déclaration qui devait dans un premier temps être diffusée lors de la conférence de Bonn sur l'eau potable qui se tenait la semaine suivante.

## **PARTENARIATS : CE QU'IL FAUT FAIRE, CE QU'IL FAUT EVITER<sup>2</sup>**

**ANALYSE CROISÉE DES PROJETS** - L'ordre du jour de la première journée a permis aux participants d'analyser les forces et les faiblesses de leur projet grâce, dans un premier temps, à l'analyse détaillée d'un autre projet (Partnership Analysis Report) qui leur avait été communiquée auparavant. Les participants des deux projets concernés se sont ensuite réunis pour en débattre les principales conclusions suivant une démarche proposée par le Secrétariat du BPD.

L'analyse des aspects plus ou moins positifs du partenariat étudié a permis aux participants de prendre du recul par rapport à leur propre projet, de comprendre le point de vue de leurs collègues et de renforcer la cohésion de leur équipe. Dans un deuxième temps, une mise en commun entre le « projet analysant » et le « projet analysé » a provoqué un large débat sur les partenariats : Comment les définir ? Comment les rendre plus efficaces ? Quels facteurs sont susceptibles d'entraver l'approche de partenariat ? Quel est l'impact de cette approche sur le terrain ?

Chaque équipe a ensuite identifié les temps forts de son action et ce qui serait fait différemment aujourd'hui s'il était possible de faire marche arrière. A l'issue de cet exercice, les participants ont tiré les leçons suivantes sur la nature du partenariat. Il doit :

- Se focaliser sur le suivi et l'évaluation du processus même de partenariat (en révisant fréquemment les modes de communication, de plaidoyer, de dissémination, etc.) ;
- Se construire à partir d'un forum qui réunit une audience aussi large que possible afin de permettre d'une part un échange d'idées avant la mise en place du projet (en incluant les acteurs qui pourraient être affectés par le projet même s'ils ne sont pas directement concernés par sa mise en place), et d'autre part une stratégie globale de communication, d'information et de sensibilisation pour accompagner sa mise en place ;
- Faciliter une compréhension mutuelle et profonde des motivations des partenaires et des pressions auxquelles ils font face ;
- Définir très clairement les rôles et le mode de travail des partenaires sans pour autant figer la répartition des tâches et freiner les possibilités d'évolution du projet ;
- Favoriser une approche globale qui comprend les autres composants des stratégies de réduction de la pauvreté (programmes d'aide au logement, éducation, etc.) ;
- Accorder un laps de temps suffisant pour la mise en place, tout en tenant compte de la nécessité de produire des résultats rapidement (fixer, par exemple, des objectifs intermédiaires qui illustrent les progrès obtenus) ;
- Encourager la participation maximale des collectivités locales.

## **LES PARTENARIATS APPORTENT-ILS UNE VALEUR AJOUTÉE ?**

### **CONTRIBUTION DU PARTENARIAT À LA PÉRENNITÉ DU PROJET**

Répartis en trois groupes correspondant aux trois secteurs, les participants ont répondu aux questions suivantes :

- De quelle façon la pérennité du projet est-elle accrue par un partenariat entre les trois secteurs ?
- Dans quelles circonstances le partenariat est-il inutile, inadapté voire contre-productif ?

---

<sup>2</sup> Voir La Flexibilité, partie intégrante des Partenariats Multi-Sectoriels pour les projets d'Eau et d'Assainissement. BPD, Juin, 2001.

i) Selon les trois secteurs, le partenariat peut constituer une approche particulièrement adaptée lorsque chaque acteur peut apporter des compétences spécifiques et tenir un rôle précis. Grâce à ces ressources, le partenariat peut renforcer la pérennité du projet<sup>3</sup>.

Notons que la définition même du terme « pérennité » peut varier d'un acteur à l'autre. Il s'agit donc d'en clarifier le sens dès le départ puis de fixer les objectifs (pour permettre ainsi une évaluation effective de l'impact du projet). L'existence du partenariat en tant que tel peut aussi contribuer à pérenniser le projet en renforçant la légitimité des actions entreprises, la responsabilité des acteurs et leur appropriation du projet.

Les trois secteurs estiment en outre que le partenariat améliore la pérennité du projet grâce aux relations établies avec la communauté et au développement des capacités. Les ONG peuvent ainsi combler les insuffisances des institutions politiques ou juridiques, insuffisances malheureusement trop courantes. Elles interviennent alors pour relayer l'information auprès de la communauté, répondre à ses besoins, (et jouer un rôle de médiateur entre les usagers et les acteurs externes). Les participants ont enfin mentionné, sans les développer, deux autres aspects de la pérennisation du projet : les aspects techniques et opérationnels et les aspects financiers.

ii) Les représentants du secteur public ont indiqué pour leur part que la gestion des services d'eau et d'assainissement est influencée par de nombreux facteurs spécifiques à chaque pays et qu'il convient donc être prudent avant de généraliser ce qui caractérise un partenariat dit « utile ». Plusieurs points ressortent néanmoins de l'expérience globale des projets BPD :

- Le partenariat est un mécanisme et non une fin en soi. S'il ne maximise pas les objectifs du projet (en produisant un effet « dopant »), il ne présente pas d'utilité particulière<sup>4</sup> ;
- Lorsqu'il existe une forte volonté politique et des institutions juridiques et politiques solidement établies, le partenariat ne sert pas à combler un vide institutionnel ; il peut donc s'avérer moins utile (bien qu'il favorise la responsabilisation des acteurs au sein du système) ;
- Dans les projets à petite échelle, la présence de tous les acteurs n'est pas forcément requise (celle des opérateurs privés internationaux, par exemple) ;
- De même, lorsqu'il existe une représentation adéquate des intérêts de la communauté au sein du secteur public, la présence des ONG n'est pas forcément nécessaire.

Les participants ont abordé d'autres aspects relatifs, en autres, au rôle des ONG et de l'organe de tutelle mais, faute de temps, ce sujet devra être approfondi.

**LES MÉCANISMES DE PARTENARIAT** - Répartis en petits groupes, les participants ont analysé plusieurs fiches pratiques : *ONG et contrats*, *Structure de gestion* et *Indicateurs de partenariats*. Il s'agissait de répondre aux trois questions suivantes : Votre expérience confirme-t-elle ou dément-elle le contenu de la fiche pratique ? Ces fiches sont-elles utiles à votre organisation, à votre partenariat ou à votre secteur ? Comment pouvez-vous en améliorer le contenu ? Les réponses des participants permettront de finaliser ces fiches avant de les diffuser.

*ONG et Contrats*<sup>5</sup> : Parmi les principaux facteurs à prendre en compte lors de la signature d'un contrat avec une ONG, les participants ont noté les points suivants : Qui est le client (les ONG peuvent considérer que le client est la communauté desservie et non l'organisme qui leur confie la mission), l'ONG a-t-elle été en mesure de contribuer à l'élaboration du contrat dès le départ ? Qui finance les activités et de quelle manière ? Un protocole

---

<sup>3</sup> Les participants du secteur privé ont néanmoins indiqué que l'ultime objectif du projet consiste à offrir des services durables ; l'ensemble du partenariat doit donc s'orienter dès le début vers cet objectif (et, par conséquent, si le partenariat n'a que peu de chances d'améliorer la pérennité des services, il ne doit pas être envisagé).

<sup>4</sup> Bien que les questions liées à la dissolution potentielle du partenariat (tout au moins sous sa forme officielle) restent entières, le dialogue doit se poursuivre au-delà de l'aboutissement du projet proprement dit.

<sup>5</sup> Voir <http://www.bpd-waterandsanitation.org/french/practice.htm>

d'accord qui précise les objectifs finaux plutôt qu'un contrat contenant des obligations de résultat serait-il été mieux adapté à l'action envisagée ? Comment intégrer le rôle de médiateur de l'ONG, entre l'opérateur et la communauté ? Comment promouvoir un véritable dialogue entre tous les acteurs, dialogue qui serait articulé autour du contrat sans pour autant se focaliser uniquement sur celui-ci ?

*Indicateurs de partenariat* - Les participants ont trouvé l'analyse de cette fiche particulièrement ardue, notamment lorsqu'il s'agit de distinguer le *partenariat* du *projet* lui-même. En effet, s'il est relativement aisé de mesurer l'impact du projet en termes quantitatifs, en revanche l'évaluation du partenariat demande une analyse qualitative. Tous les participants reconnaissent pourtant l'importance d'un tel exercice et estiment qu'il doit débiter par une définition précise des objectifs et des attentes des différentes parties prenantes avant d'effectuer des enquêtes de satisfaction qui seraient l'outil de base pour évaluer l'efficacité du partenariat. Ces réflexions feront l'objet d'une fiche pratique traitant spécifiquement des indicateurs.

*Mode de gestion* - Présentée sous forme synthétique, cette fiche pratique met l'accent sur la nécessité et la fonction des mécanismes de gestion. Les participants ont aussi évoqué la composition de ces structures (organisations et niveau de participation), le timing de leur mise en place et leur évolution. Lorsque la version provisoire de cette fiche sera terminée, elle sera étoffée d'exemples concrets issus de l'expérience des projets.

## **INTERVENTIONS**

**INTÉGRER LES BESOINS DES PAUVRES DANS LA CONCEPTION DES PROGRAMMES** - Barbara Evans du Programme Eau et Assainissement de la Banque mondiale a effectué une brève présentation sur ce thème, à savoir comment incorporer les besoins des plus pauvres dans la conception des contrats de privatisation et dans les projets de réforme. Elle a dans un premier temps souligné l'importance de l'environnement législatif et politique qui encadre tout processus de réforme. Certains facteurs macro-économiques (statut foncier, cadre institutionnel et réglementation existantes, politique de décentralisation) fixent en effet les règles qui guideront les modalités d'une participation du secteur privé.

Le choix du contrat est également fondamental puisqu'il définit les mesures incitatives tant pour le secteur public que pour le secteur privé ainsi que les différents mécanismes disponibles pour promouvoir les services destinés aux populations défavorisées. Bien que le pour et le contre de chaque type de contrat (voire même la terminologie employée) soit vivement discuté, trois objectifs principaux influencent le choix de telle ou telle option : i) déterminer « le juste prix », c'est-à-dire un tarif abordable qui soit également intéressant pour l'opérateur ; ii) prévoir des mesures qui incitent l'opérateur à investir dans l'expansion du réseau ; et iii) offrir des niveaux de service adéquats.

Chaque option (gestion, affermage, concession) répond différemment à ces trois objectifs, donc aux besoins des plus pauvres : les contrats de concession sont les plus efficaces s'ils sont correctement structurés, la difficulté consistant dans ce cas à trouver des « avantages financiers » à la desserte des quartiers populaires (et éviter ainsi la situation inverse où les modalités du contrat ont un effet dissuasif sur l'opérateur). L'obligation d'exclusivité qui sous-tend les contrats de concession a également fait l'objet de vives discussions : les besoins des pauvres sont plus à même d'être remplis par l'inclusion de plusieurs opérateurs dans le contrat et par des alliances entre les plus grands opérateurs et les petits fournisseurs indépendants. L'introduction d'une certaine flexibilité, tant dans les taux de couverture que dans les normes, va d'ailleurs tout à fait dans ce sens.

Pour intégrer les besoins des plus pauvres lors de la conception des contrats, l'un des principaux changements requis est une connaissance approfondie de ces populations. Qui sont-elles ? Quelles sont leurs attentes ? Sont-elles prêtes à payer les services ? De quels services disposent-elles actuellement ? Un dialogue entamé avant la mise en forme du contrat permettra à ses concepteurs et au secteur public de mieux comprendre les besoins des usagers et de promouvoir des solutions innovantes. Ce dialogue peut également servir de base à des programmes d'éducation et de sensibilisation. Pour être véritablement

efficace, le processus doit débiter environ deux ans avant les appels d'offre. Notons qu'il peut s'avérer relativement coûteux (en temps et en ressources). Cependant, les acquis des partenariats BPD devraient constituer un atout précieux pour faciliter le processus à tous les niveaux.

**PARTENARIAT ET RÉGLEMENTATION** - Sophie Tremolet a présenté les conclusions d'ERM sur l'impact du cadre législatif sur les partenariats, et vice-versa, en se basant sur l'expérience tirée des projets-pilotes du BPD. D'après cette étude, la mise en place d'un partenariat résulte souvent de la nécessité de surmonter les contraintes de la réglementation qui freinent l'accès aux services pour les pauvres, par exemple quand les normes sont trop draconiennes ou quand les méthodes de facturation ne tiennent pas compte de la capacité et de la volonté de payer des usagers. Pour surmonter ces contraintes, les projets ont adopté deux stratégies. Certains bénéficient d'une dérogation à la législation en vigueur pour mener un projet expérimental dans l'espoir que la réglementation soit par la suite aménagée (le système condominial de La Paz-El Alto en est un exemple). Le partenariat permet de soutenir les activités du projet et donc de renforcer sa légitimité pour faire pression et plaider pour une révision de la législation.

Dans le deuxième cas, l'approche de partenariat permet de contourner une contrainte de la réglementation. Notons l'exemple de Carthagène où l'opérateur, en collaboration avec les commerçants locaux et la communauté, a instauré un système de facturation plus fréquent, interdit par la loi mais plus adapté à la situation des ménages à faible revenu.

Ainsi, l'approche de partenariat donne à ce jour des résultats extrêmement positifs ce qui pourrait suggérer que les partenaires devraient être, dès le départ, plus audacieux dans leurs interventions visant à modifier le cadre législatif.

Enfin, les participants ont formulé certaines interrogations, notamment sur le rôle des ONG dans le processus (légitimité, influence), sur le pouvoir (ou le manque de pouvoir) de l'organe de tutelle et enfin sur l'écart qui existe entre la fonction officielle de régulation et le contrôle effectif sur le terrain.

**DÉCLARATION COMMUNE** - L'un des résultats les plus concrets de l'atelier de réflexion a été la rédaction d'une déclaration commune du BDP Groupe Eau et Assainissement qui était initialement destinée à être diffusée lors de la conférence de Bonn sur l'eau. De nombreuses déclarations devant être diffusées à cette occasion, la déclaration du Groupe visait plutôt les participants de la conférence qui connaissaient déjà le programme BPD. Elle visait à rassembler l'ensemble des partenaires autour d'un même discours. Rédigée par une petite équipe constituée d'un représentant de presque tous les projets qui s'est réunie à plusieurs reprises pendant l'atelier, la version finale a été révisée en séance plénière à la fin de l'atelier pour aboutir au texte suivant :

### ***Partenariats multi-sectoriels :***

#### ***Une partie viable de la solution***

La provision de services d'eau et d'assainissement destinés aux communautés défavorisées nécessite de toute urgence la mise en place de solutions innovantes dont les partenariats font partie intégrante. L'action concertée du secteur public, du secteur privé et de la société civile peut en effet être plus efficace qu'une action entreprise par chaque secteur de façon indépendante.

En tant que partenaires du Groupe Eau et Assainissement du Programme Business Partners for Development, nous possédons une expérience directe de cette approche grâce aux 8 partenariats multi-sectoriels locaux auxquels nous participons. (Le Groupe Eau et Assainissement réunit plus de 50 organisations reconnues du secteur public, du secteur privé, de la société civile ainsi que des bailleurs de fonds). Axés sur les besoins des communautés, ces partenariats ont permis de mettre en place des services d'eau et d'assainissement destinés aux pauvres dans 7 pays en développement d'Afrique, d'Amérique latine, du Sud-Est de l'Asie et des Antilles.

Les partenariats peuvent apporter des solutions durables ; ils permettent d'étendre le champ d'intervention bien au-delà des limites de chaque acteur et dépassent le cadre des relations strictement contractuelles : la consultation devient dialogue, le dialogue devient participation.

La mise en œuvre d'un partenariat multi-sectoriel robuste exige néanmoins d'énormes efforts, un engagement important et beaucoup de confiance. Ses promoteurs doivent comprendre qu'il s'agit d'un processus par nature dynamique, et non statique. Pour innover, le partenariat doit donc réunir plusieurs éléments :

- Une approche centrée sur la communauté qui fait appel à la participation directe des acteurs locaux ;
- Une connaissance très précise des motivations et des contraintes de chaque partenaire ;
- Une définition claire, mais flexible des rôles et la mise en place de structures solides pour gouverner la prise de décisions ;
- Des relations de partenariat entre institutions, pas seulement entre individus ;
- La constitution d'un forum aussi large que possible qui réunit le maximum de parties prenantes (y compris celles qui, sans être directement impliquées dans la mise en place du projet, peuvent néanmoins s'y intéresser ou être concernées par celui-ci).

Le partenariat ne prend pas fin lorsque l'eau coule dans les robinets et que les toilettes sont installées ; il permet d'ancrer des relations durables et de responsabiliser les acteurs du projet. Notre expérience prouve que le temps et la constante négociation qui sont nécessaires à la construction de partenariats multidimensionnels positionnent la communauté là où elle devrait être : au cœur de son propre développement.

*<http://www.bpd-waterandsanitation.org>*

## **ACTION DU GROUPE EAU ET ASSAINISSEMENT**

**DISSÉMINATION** - Les participants ont brièvement abordé les moyens de diffuser les acquis de leur expérience au plan national et international. Le Secrétariat a sollicité leur soutien pour déterminer les méthodes les plus appropriées afin d'institutionnaliser et de diffuser les acquis de leurs projets et du programme BPD en général.

**PERSPECTIVES POUR LE BPD** - Marc Vezina a résumé la position actuelle sur le futur du Groupe Eau et Assainissement. S'il est entendu que les projets pourront poursuivre leur développement selon leur propre trajectoire, le travail du BPD à ce jour a également reçu des échos très positifs. Son action doit par conséquent se poursuivre, peut-être sous la forme d'un forum international.

**ÉVALUATION DE L'ATELIER** - Les participants ont rempli une fiche d'évaluation quotidienne afin de savoir si l'atelier avait répondu à leurs attentes et de déterminer quelles sessions avaient été les plus utiles. Cette évaluation leur a également permis d'exprimer des recommandations pour la suite de l'atelier. Dans l'ensemble, les commentaires ont été extrêmement positifs même si les participants ont formulé quelques suggestions pour améliorer certains aspects pratiques, comme par exemple s'assurer que les groupes de discussion se déroulant en plusieurs langues bénéficient de facilitateurs bilingues ou trilingues. Ils ont estimé que l'analyse croisée des projets lors de la première journée avait été un exercice très intéressant pour comparer les différents projets mais aussi pour obtenir un feedback sur leur propre action. Lors de la deuxième journée, les participants ont éprouvé quelques difficultés à faire la transition entre l'analyse de l'expérience tirée des projets et les discussions sur des concepts plus généraux tels que la pérennité. Beaucoup auraient souhaité une définition plus précise des concepts et de la terminologie.

L'atelier a néanmoins rempli de nombreuses attentes des participants qui ont pu échanger des informations et partager leurs expériences respectives. Ce fut également l'opportunité de rencontrer leurs homologues des autres projets ou du même secteur, en ayant le sentiment d'appartenir à « une expérience internationale sur le partenariat dont les acquis bénéficieront à tous ceux qui s'intéressent à cette approche ». Dans l'ensemble, les participants ont trouvé l'atelier intéressant, bien organisé et convivial. Ils estiment que leur participation a été utile et bénéfique sur le plan personnel même si certains jugent par ailleurs qu'il sera difficile de transférer cette expérience au niveau institutionnel. Pour l'essentiel, les participants ont aussi estimé que leur présence avait été utile au partenariat en ce sens qu'elle leur a permis d'appréhender plus précisément les perceptions de chaque secteur et les acquis des projets, tout en renforçant le concept de partenariat.

D'un point de vue pratique enfin, les partenaires ont été très satisfaits de la façon dont Jon a efficacement mené les débats et respecté le temps imparti à chaque session, satisfaits aussi de l'hébergement. Plusieurs participants ont pourtant noté une tendance à la dominance de la part des participants anglophones lors des discussions ; ils auraient souhaité plus de facilitation en espagnol et en français. Le niveau de représentation a été très variable mais aurait aussi bénéficié d'une plus forte représentation des communautés concernées par les projets.