

CRYSTAL CLEAR

Le Bulletin du Groupe Eau et Assainissement du BPD

numéro 5 **septembre 2001**



Dans ce nouveau numéro de Crystal Clear, nous présentons les récentes activités du Groupe Eau et Assainissement ainsi que le programme des prochains mois.

Tant de choses se sont passées depuis le dernier numéro paru en septembre dernier !



Plusieurs actions de recherche ont notamment été menées, dont trois sont résumées ici : une analyse des solutions innovantes pour l'alimentation en eau des populations rurales défavorisées, effectuée par Steve Waddell d'après l'expérience sud-africaine ; la synthèse des ateliers de réflexion organisés l'an dernier pour chaque secteur ; et le recouvrement des coûts dans les partenariats. Deux autres rapports font également l'objet d'une brève présentation : le premier sur les actions d'Education et de Sensibilisation et le second sur les solutions innovantes pour la fourniture des services d'eau et d'assainissement.

Editorial



Depuis septembre 2000, le BPD a entamé une nouvelle phase de son développement. Au début du programme, il était en effet difficile de tirer des conclusions sur le fonctionnement des projets-pilotes qui sont au cœur de son action. Les projets étaient certes opérationnels mais il a fallu du temps pour établir des contacts entre les partenaires au plan international. Comme on l'a mentionné dans les précédents numéros de Crystal Clear (qui sont disponibles sur le site Internet), les acteurs des projets commençaient tout juste à appréhender la nature des partenariats et la façon de développer leur mode de gestion et de communication. Les projets, et le Secrétariat, avaient également besoin de temps pour faire connaissance. Orienté selon trois axes, un cadre d'analyse s'est donc progressivement mis en place. Une approche sectorielle permet d'identifier les opportunités et les obstacles au partenariat pour chaque secteur. Une approche centrée sur les projets intègre le contexte et tire des enseignements plus généraux sur ce qu'il faut faire ou, au contraire, éviter. Enfin, une approche thématique

Vous pouvez contacter le Groupe Eau et Assainissement du BPD à l'adresse suivante :

BPD Water and Sanitation Cluster
c/o WaterAid

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

Téléphone : +44 (0) 20 7793 4557

Télécopie : +44 (0) 20 7582 0962

Email : bpd@wateraid.org.uk

Site Web : www.bpd-waterandsanitation.org

N'hésitez pas à nous envoyer vos remarques ainsi que vos questions.

aborde des aspects spécifiques au domaine de l'eau et de l'assainissement dans le contexte des partenariats.

Les activités du Groupe se sont donc largement étoffées depuis l'an

La flexibilité : une partie intégrante des partenariats multi-sectoriels dans les projets Eau et Assainissement

Composée de spécialistes du développement des capacités municipales, de la responsabilité sociale du secteur privé, des relations entre ONG et secteur privé, de la filière de l'eau, ou des partenariats, une équipe multidisciplinaire s'est constituée pour analyser la documentation fournie par les projets-pilotes dans des rapports détaillant le contexte, la mise en œuvre du partenariat, sa structure, les objectifs individuels et communs, les motivations de chaque partenaire, l'impact du projet et ses principaux acquis. Il s'agissait de déterminer dans quelles circonstances le partenariat représente un moyen efficace pour 1) fournir des services d'eau et d'assainissement aux populations défavorisées et 2) mettre en place des mécanismes durables donnant à ces populations les moyens de s'exprimer. Les conclusions de cette étude sont présentées dans un rapport de 36 pages disponible sur le site Internet ou en version imprimée.

dernier. Les partenariats, comme les projets, se sont consolidés et les acteurs ont approfondi leur réflexion sur la signification du concept de partenariat tri-sectoriel à leur propre niveau. Les relations ont évolué avec le temps. Plusieurs rencontres ont eu lieu pour renforcer ces contacts et établir des liens entre les partenaires des différents pays. Suite aux rencontres de Buenos Aires et d'Afrique du Sud (voir les deux premiers numéros de Crystal Clear), des ateliers de réflexion spécifiques ont eu lieu pour chaque secteur (en juin 2000 pour les ONG et en juillet pour le secteur public). Enfin, l'atelier du secteur privé s'est déroulé en décembre 2000 à Paris au même moment qu'un séminaire organisé conjointement par le Programme Eau et Assainissement et PPIAFF¹ sur le thème de la contractualisation orientée sur les besoins des plus pauvres. Les trois ateliers (dont les rapports, ainsi qu'une synthèse de ces rapports, sont disponibles sur le site Internet) ont engendré des discussions intéressantes sur les motivations spécifiques des trois secteurs et sur la façon dont chaque acteur perçoit les partenariats tri-sectoriels. La synthèse est présentée dans ce numéro de Crystal Clear.

L'analyse des projets-pilotes a aussi progressé : les fiches de présentation ont été standardisées et réactualisées. A la suite d'une visite sur le terrain, le Secrétariat a également effectué un bilan

détaillé de chaque projet-pilote qui a servi de base à la rédaction d'un rapport composite intitulé « La flexibilité : une partie intégrante des partenariats multi-sectoriels ». Ce rapport est une synthèse des enseignements que l'on peut tirer de l'expérience concrète des projets BPD (voir encart). Par ailleurs, plusieurs projets-pilotes ont tiré parti d'une subvention accordée par le Secrétariat pour mener une nouvelle activité de recherche dans le cadre de leur partenariat. Par exemple, un consultant a été mandaté par le Groupe pour conduire un audit des relations entre la Fondation Riachuelo et Aguas Argentinas, à Buenos Aires. Cofinancée par l'Agence française de Développement, l'évaluation du projet de Dakar s'est conclue en juillet 2001 par un atelier de réflexion qui a permis d'en débattre les conclusions.

Troisième axe d'analyse, la recherche thématique a également permis d'étudier l'impact du partenariat sur certains aspects précis des programmes Eau et Assainissement, dont le recouvrement des coûts, les actions d'éducation et de sensibilisation et les solutions innovantes pour la fourniture des services (voir l'article consacré plus loin à ce sujet). Le Groupe continue d'aborder ces thèmes dans le contexte du partenariat ; une autre étude est ainsi prévue sur le thème de la réglementation. Enfin, plusieurs fiches pratiques destinées aux acteurs des projets et traitant de thèmes divers tels que la formation et la gestion des

¹ Public Private Infrastructure Advisory Facility, une cellule de la Banque mondiale chargée de faciliter la coopération entre le secteur public et le secteur privé.

partenariats, l'évaluation des résultats, les contrats avec les ONG, etc. seront très prochainement diffusés.

Rappelons enfin que le programme BPD devrait prendre fin en mars 2002 au terme des trois années prévues à l'origine. On a cependant identifié un besoin de prolonger cette initiative, notamment au sein du Groupe Eau et Assainissement. Les modalités de cette éventuelle extension du programme sont actuellement à l'étude.

L'émergence de solutions innovantes pour le développement de systèmes d'alimentation en eau pour les populations rurales défavorisées : du contrat à la coproduction (d'après une étude réalisée par Steve Waddell de Organisational Futures Inc).

••••• Une nouvelle stratégie pour les services d'eau

Le développement de systèmes d'approvisionnement en eau à grande échelle est un domaine en pleine mutation. Après des années de succès mitigés en terme de développement durable, une approche prometteuse est en train de voir le jour, approche qui combine les ressources et les compétences de trois types d'organisations : le secteur privé, le secteur public et la société civile. Outre les avantages potentiels de cette stratégie en terme de rentabilité accrue et de respect de l'environnement, les projets



bénéficient largement à tous les acteurs concernés.

Le rapport analyse la façon dont la coopération inter-sectorielle peut ouvrir la voie à l'adoption de nouvelles stratégies pour la mise en place de systèmes d'alimentation en eau en Afrique du Sud. Les quatre organisations qui ont été créées sous l'égide du gouvernement sud-africain, dont le projet BPD du Cap oriental et de la Province du Nord fait partie, représentent donc un exemple à suivre tant pour le secteur privé que pour les ONG. (www.bpd-waterandsanitation.org).

Les acquis du programme

L'expérience sud-africaine a apporté un certain nombre d'enseignements. Compte tenu des objectifs divergents de chaque secteur, il est tout d'abord difficile d'unir les compétences de chacun vers un but commun. La définition des objectifs est donc essentielle dès le démarrage du projet. Pour le secteur public, il s'agit de satisfaire son électorat en obtenant la reconnaissance de sa participation à la mise en place des services ; le secteur privé souhaite pour sa part dégager des bénéfices. La société civile œuvre enfin pour le développement de solutions

sociales au service de la communauté. Si l'objectif final est la mise en place d'un système durable pour l'alimentation en eau, il convient aussi de mesurer le succès du programme en fonction de ces trois objectifs indépendants.

Deuxièmement, il faut plus de temps pour développer des relations de travail dans le cadre d'un projet entre différents secteurs que dans le cas de partenariats qui regroupent les acteurs d'un même secteur (plusieurs entreprises ou plusieurs ONG par exemple). Dans le cas d'une relation intra-sectorielle, les participants opèrent en effet dans un cadre commun, et possèdent des valeurs communes. Les relations entre différents secteurs sont en revanche bien plus complexes. L'expérience du programme sud-africain montre qu'il est utile de créer une culture d'apprentissage et d'expérimentation, et d'encourager le travail d'équipe entre les trois secteurs. En améliorant la communication entre partenaires, on favorise d'autant l'établissement d'un climat de confiance entre tous et, en diffusant les acquis, on peut modifier les comportements et les modes de fonctionnement et optimiser ainsi les résultats obtenus.

Enfin, lors de la planification et du processus de décision, la participation équitable des organisations directement concernées par les projets est primordiale si l'on veut éviter la confusion et l'adoption d'une mauvaise stratégie. Le

de financement ainsi que de l'expertise technique ; le secteur public possède le pouvoir de légiférer, d'agir en tant que régulateur et de prélever des impôts si nécessaire ; la force des ONG réside dans les contacts que celles-ci forgent avec les

affiner cette approche mais une chose est d'ores et déjà très claire : son succès dépend de la capacité des participants à modifier leur façon de travailler. Le secteur privé ne doit pas se contenter de construire une infrastructure pour l'approvisionnement en eau et pour l'assainissement mais développer des systèmes durables. Le secteur public ne doit plus envisager son rôle en tant que « responsable », simplement en vertu du pouvoir que lui confère son statut de gouvernement élu. Au contraire, il doit être partenaire dans le processus de développement. Enfin, les ONG doivent prendre conscience de leur potentiel et surmonter leur peur de travailler en collaboration avec les autres secteurs afin de mettre en place des solutions de développement au service des populations.



gouvernement sud-africain avait d'abord envisagé une politique contractuelle conventionnelle pour limiter sa participation et laisser la direction du projet aux autres partenaires. Le secteur public est pourtant un acteur clé de ce partenariat et ne peut pas se contenter d'agir en tant que commanditaire. La structure et le mode de fonctionnement des partenariats doivent refléter ce concept (de l'engagement de l'Etat) dans tous les aspects du projet (mise en place, coordination et optimisation).

Un travail d'équipe

Si l'exemple sud-africain illustre la difficulté d'une participation équitable de chaque secteur, il est pourtant essentiel d'atteindre cet équilibre pour utiliser les ressources et les compétences de chacun, notamment lorsque chaque partenaire apporte une « valeur ajoutée » bien distincte : pour le secteur privé, il s'agit de la capacité

communautés, contacts qui permettent de développer un projet et de mobiliser les gens. L'utilisation optimale de toutes ces ressources passe donc par la mise en place d'une structure inter-sectorielle adaptée.

La réalisation d'une vision

La principale leçon que l'on peut tirer de l'exemple sud-africain est qu'en persévérant, ce modèle est parfaitement réalisable. Lorsque l'on réunit l'expertise technique des entreprises pour la construction, un cadre législatif approprié et l'intervention des ONG pour développer la capacité des populations concernées tant pour entretenir les installations que pour payer le service, les objectifs peuvent être atteints.

De nombreux obstacles doivent néanmoins être surmontés pour développer ce modèle qui diffère des approches conventionnelles adoptées depuis de nombreuses années. Certes, on doit encore

Développer une nouvelle approche

Le modèle sud-africain illustre l'un des exemples les plus novateurs de coopération entre les acteurs du secteur privé, du secteur public et de la société civile pour le développement de systèmes d'approvisionnement en eau. Ce modèle est différent de la relation contractuelle traditionnelle entre acheteur et vendeur : en constante évolution, il favorise aussi le développement de chaque partenaire. Le contrat n'est plus un simple document qui lie les parties entre elles, mais il reflète des relations positives entre partenaires, relations basées sur la confiance et le respect mutuel qui

renforcent les liens entre les secteurs. Il faudra bien sûr de nombreuses années pour développer cette approche et permettre aux individus et organisations concernées d'acquérir la capacité de la soutenir.

Il nous revient pourtant de continuer la recherche de solutions qui soient bénéfiques d'un point de vue économique, social et environnemental.

Ateliers de réflexion

(d'après une série de rapports publiés par le Groupe)

Des rencontres spécifiques à chaque secteur se sont déroulées afin d'identifier les rôles, les forces et les faiblesses qui les caractérisent. Il s'agissait en outre d'exprimer des recommandations pour la mise en place de partenariats similaires. Les rapports détaillés sont disponibles sur le site Internet du BPD ou en version imprimée (contacter le Secrétariat pour plus d'information).

Chaque atelier a débuté par une analyse-diagnostic des forces, faiblesses, opportunités et menaces (ou analyse SWOT) afin de déterminer les caractéristiques et les motivations de chaque secteur. L'étape suivante a permis de définir les rôles et responsabilités des trois secteurs dans les divers projets – pilotes, par rapport aux caractéristiques identifiées auparavant. Les participants ont pu tirer ainsi des conclusions sur les

mécanismes de contractualisation qui encadrent les partenariats. Compte tenu du fait que les communautés sont souvent exclues de ce processus, leur rôle au sein des projets et l'impact qu'elles peuvent avoir sur le partenariat ont également été abordés. A la suite de ces trois ateliers, une rencontre réunissant les acteurs des trois secteurs permettra de débattre les conclusions du Groupe sur les actions entreprises au cours des trois dernières années.

Analyse-diagnostic

Pour ce qui est des quatre volets de cette analyse, les participants des trois secteurs ont atteint des conclusions globalement similaires.

Par exemple, tous les participants ont noté l'impact de la réussite ou de l'échec du projet sur leur image de marque. La notion de partage des responsabilités (et du financement) est aussi identifiée comme une opportunité non négligeable. En effet, l'expansion des services constitue l'un des principaux avantages du partenariat. Elle se traduit en effet, pour le secteur public, par une satisfaction accrue des usagers, pour les ONG par la capacité de transposition du projet et pour le secteur privé par l'augmentation de sa clientèle.

Néanmoins, la gestion des attentes des partenaires et des usagers constitue, selon l'ensemble des participants, la principale difficulté du partenariat. En effet, un échec dans ce domaine se solderait, pour le secteur public, par des défaites

électorales. Les ONG devraient quant à elles jouer un rôle plus important dans la résolution des conflits et la médiation sociale. Enfin, le secteur privé pourrait être amené à augmenter sa participation financière pour couvrir les pertes occasionnées par les faiblesses dans la conception du projet ou l'engagement des autres partenaires. De l'avis des participants, une autre menace tient au fait que les trois secteurs opèrent selon différents impératifs temps. Ainsi, l'action du secteur public est dictée par les échéances électorales ; celle des ONG répond aux délais fixés par les bailleurs de fonds ; le secteur privé est pour sa part limité par les contraintes de la comptabilité (rapports trimestriels ou annuels) et par ses autres engagements.

Le partenariat présente aussi des menaces particulières pour chaque partenaire : le secteur public redoute la perte de contrôle du projet, les ONG celle de leur identité et le secteur privé craint pour sa part la perte de son autonomie dans la prise de décision mais aussi la perte de temps. Le secteur public et les ONG craignent que des faiblesses dans la structure du partenariat n'affectent l'équilibre des pouvoirs. Le secteur public redoute avant tout que les ONG mais aussi le secteur privé se retirent du projet (même si cela présente beaucoup plus de difficultés pour ce dernier). En fin de compte, le secteur public est le seul partenaire qui ne serait pas en mesure de se distancer de l'échec potentiel du projet.

Rôles et responsabilités

Les participants des ONG ont identifié trois rôles principaux pour ce secteur : la fourniture du service, les activités de recherche et le plaidoyer. Si l'on peut envisager qu'une ONG assume conjointement deux de ces fonctions, en revanche une intervention sur les trois fronts pourrait engendrer des conflits d'intérêt entre « la fourniture de service » et « la défense des usagers ».

Les participants du secteur public ont aussi identifié trois fonctions principales pour leur secteur : l'exploitation des services, leur régulation et leur financement. La participation du secteur privé permet une évolution du rôle de ce secteur : d'exploitant, il devient régulateur et supervise l'ensemble du service. En effet, le secteur public peut non seulement déléguer la gestion et le financement du service mais il pourrait aussi sous-traiter la fonction de contrôle et de régulation. La réglementation, qui permet à l'Etat de contrôler les activités des autres acteurs, de fixer des objectifs, de préciser les attentes de chacun et d'évaluer les résultats reste cependant la prérogative de ce secteur.

D'autres activités organisées par le BPD (par exemple l'atelier sur les actions d'éducation et de sensibilisation, présenté ci-dessous) ont montré qu'il existe une forte variation des rôles et responsabilités de chaque secteur selon les projets-pilotes ; en d'autres termes, il n'existe pas de

modèle unique pour la répartition des rôles. Néanmoins, quelle que soit cette répartition, les rôles et responsabilités doivent être clairement définis. De même, les partenaires doivent préciser ce qui constituerait, à leurs yeux, une réussite du partenariat et formuler les moyens d'évaluer ce succès et de reconnaître la contribution de chacun.

Encadrer les relations de partenariat (mécanismes contractuels, etc.)

Les recommandations exprimées par les participants tiennent pour l'essentiel à la nature évolutive des projets. Un accord écrit doit être établi entre tous les partenaires dès le démarrage du projet (l'ONG étant reconnue comme partenaire à part entière). Cet accord doit prévoir autant que faire se peut des mécanismes permettant la résolution des conflits. Bien que rigoureux, le contrat ne doit pas pour autant freiner l'innovation. S'il doit ainsi faire preuve de flexibilité, il doit également être soigneusement rédigé en tenant compte de l'avis de tous les partenaires. (On devra peut être faire appel à des conseillers juridiques). Les notions de transparence et de responsabilité sont essentielles. Selon de nombreux participants du secteur public, les termes du contrat devraient être rendus publics et préciser les risques ainsi que le niveau et la qualité du service, afin de garantir le respect des engagements pris.

Mode de gestion

Au sein du partenariat, la prise de décision doit se faire de façon équitable. En outre, une meilleure compréhension des objectifs de chaque partenaire devrait permettre l'établissement d'un climat de confiance. La formation d'un comité de gestion, d'un comité de pilotage, etc. garanti par ailleurs l'engagement soutenu de tous les acteurs du projet à tous les niveaux. Les problèmes liés au fonctionnement du partenariat doivent être abordés régulièrement. Enfin, des indicateurs simples qui permettent d'évaluer les résultats du partenariat doivent être formulés dès le démarrage du projet.

Participation de la communauté

Tous les participants ont reconnu l'importance de la participation de la communauté. Parmi les conséquences positives, on peut noter : un engagement plus important, une appropriation et une acceptation plus importante du projet (donc sa viabilité accrue), une baisse des coûts grâce à la contribution des usagers, la prise de décisions plus pertinentes, la transparence des opérations, la possibilité d'identifier les erreurs plus facilement, l'augmentation du taux de recouvrement, l'autonomie croissante des populations défavorisées, et la création d'emplois. La participation de la communauté peut aussi poser des difficultés liées à la gestion d'attentes plus importantes et à un allongement des délais. Enfin, il

faut clarifier qui détient la responsabilité finale de la fourniture des services, les usagers pouvant avoir divers sentiments à ce sujet.

Selon les participants des ONG, la plupart des projets-pilotes n'ont pas tenu compte du point de vue des communautés lors des phases initiales du projet. Ils ont aussi mentionné qu'on sous-estime souvent la capacité des populations à participer à la conception de projets à l'échelle de la communauté, ce qui n'est peut-être pas le cas dans les projets à plus grande échelle. A chaque étape, il est important de s'assurer que la communauté est impliquée lors de la prise de décision et que les besoins des usagers sont pris en compte, notamment lorsque ces derniers contribuent à la mise en place et à l'entretien des installations. Les participants du secteur public estiment également que, pour développer le sentiment d'appropriation du projet, la communauté doit en partager les risques et par conséquent contribuer directement à sa réalisation. Selon les participants du secteur privé, les ONG sont particulièrement utiles pour entamer le dialogue avec les communautés et gérer les problèmes qui ne font pas partie des activités habituelles de l'opérateur. Leur participation ainsi que leurs capacités doivent pourtant être considérées avec précaution. Toute organisation qui « représente » une communauté doit être clairement mandatée par celle-ci. Enfin, l'ONG doit préciser

sa stratégie de désengagement du projet, son rôle étant progressivement transféré à la communauté.

Les trois ateliers : différences et points communs

L'atelier du secteur privé s'étant déroulé en dernier, les participants ont pu comparer leurs conclusions avec celles des deux rencontres précédentes. Cet exercice a permis

réconcilier différents impératifs temps, les enjeux de pouvoir et l'influence de facteurs externes. L'utilisation du taux de recouvrement comme indicateur de réussite du projet, la nécessité d'acquérir de nouvelles compétences et le besoin d'établir une structure solide pour le partenariat ont aussi été mentionnés.



de mettre en évidence un certain nombre de recoupements entre les analyses des trois secteurs, un constat qui pourrait indiquer que le partenariat permet aux trois secteurs de se rapprocher, ou bien démontrer à nouveau que le soi-disant « fossé » qui sépare les différents partenaires n'est pas aussi infranchissable qu'on le croit dans les projets Eau et Assainissement. Il faut aussi noter que si ce constat reflète les opinions de chaque participant, les réactions sur le terrain, où la dynamique de groupe joue un rôle important, pourraient être très différentes.

Pendant les trois ateliers, tous les secteurs ont mis en lumière les points suivants : l'importance de la gestion des attentes des autres partenaires et de sa propre organisation, la difficulté de

Perspectives

Un atelier regroupant les trois secteurs aura lieu en novembre pour débattre des résultats obtenus jusqu'à présent. La synthèse des trois ateliers effectuée dans ce rapport constitue un point de départ pertinent pour une réflexion sur les rôles et responsabilités des partenaires. En effet, les ateliers ont permis de préciser la contribution de chacun et d'identifier les moyens d'optimiser les partenariats.

Recouvrement des coûts dans les partenariats : résultats, attitudes, acquis et stratégies (d'après le rapport publié par Kristin Komives et Linda Prokopy).



Ce rapport étudie le recouvrement des coûts dans les 8 projets-pilotes du groupe Eau et Assainissement. Les enseignements que l'on peut tirer du déroulement de ces projets constituent une riche source d'informations sur la mise en place de programmes Eau et Assainissement pour les populations défavorisées. De plus, dans la mesure où l'action du BPD se focalise sur le concept de partenariat, nous pouvons déterminer si un partenariat entre le secteur public, le secteur privé et la société civile facilite ou non le recouvrement des coûts dans les projets-pilotes.

Les partenaires n'ont jamais envisagé le recouvrement des coûts comme un indicateur de réussite des partenariats et les projets-pilotes ne prévoyaient pas, dans l'ensemble, le recouvrement de la totalité des coûts d'investissement et d'exploitation. Il ne s'agit donc pas ici d'évaluer chaque projet en fonction de son taux de recouvrement mais plutôt de tirer les enseignements des

diverses approches adoptées. Cette présentation du rapport aborde les objectifs de partenariat, les stratégies permettant d'améliorer le taux de recouvrement et les liens entre recouvrement des coûts et partenariats.²

Attitudes face au recouvrement des coûts et résultats escomptés

Les projets BPD tentent dans l'ensemble de recouvrir la totalité des frais d'exploitation par la facturation du service.³ C'est précisément ce niveau de tarification qui peut présenter des difficultés d'ordre politique ou bien liées au manque de ressources des personnes concernées. De plus, les projets ne sont pas toujours en mesure de fixer les tarifs dans les quartiers où ils opèrent : les tarifs sont parfois fixés pour la totalité de la zone desservie ou par les termes du contrat avec les opérateurs privés. En ce qui concerne les coûts d'investissement en revanche, les projets du BPD ne prévoient qu'un recouvrement partiel (voire nul) auprès des usagers. Lors de l'installation de bornes-fontaines

² Les données utilisées pour l'élaboration de ce rapport proviennent d'une série d'enquêtes et d'entretiens téléphoniques effectués auprès de la majorité des partenaires impliqués dans les projets. Cette étude porte essentiellement sur les coûts de recouvrement dans les projets d'adduction d'eau et ne traite pas des projets d'assainissement. Les associations communautaires, qui jouent un rôle prédominant dans certains projets, n'ont pas été consultées.

par exemple, les ménages ne paient généralement pas la part liée aux coûts de construction. Lorsque le projet prévoit des branchements individuels, les ménages doivent s'acquitter de frais de connexion, frais qui sont généralement inférieurs au coût réel du branchement. Dans certains projets BPD, la différence est alors intégrée au tarif mensuel ou bien fait l'objet d'un forfait mensuel pour le financement de l'expansion du réseau.

Le recouvrement des coûts est une préoccupation importante des partenaires. Un échec dans ce domaine peut dans certains cas mettre l'expansion du projet en jeu ; dans d'autres, le service d'eau ne sera probablement pas remis en cause même si les objectifs en terme de recouvrement ne sont pas atteints. Pour ce qui est du recouvrement complet des frais d'exploitation et des coûts d'infrastructure, les avis sont partagés. En général, les partenaires hésitent à exiger des usagers à faible revenu qu'ils paient la totalité du service même si les opérateurs privés sont plus disposés à facturer que les autres partenaires. Tous les partenaires sont donc plutôt favorables à une tarification du service de façon à recouvrir les coûts d'exploitation qu'au paiement d'une somme représentant la totalité des coûts d'infrastructure.

³ Les projets-pilotes ne sont pas toujours en mesure d'évaluer précisément les coûts. Les tarifs ont été calculés pour garantir la rentabilité de l'opération dans l'hypothèse où le niveau de consommation et l'utilisation correspondent aux prévisions des opérateurs.

Atteinte des objectifs de recouvrement des coûts

Lorsqu'il s'agit d'identifier les facteurs qui limitent le paiement des factures, les partenaires estiment que les obstacles principaux sont le prix de l'eau et la culture de non-paiement. L'absence d'un lieu désigné pour effectuer le paiement, la précarité des ménages, le niveau de violence qui existe dans certains quartiers ainsi que les problèmes de facturation ont aussi été mentionnés. Parmi les projets qui ont entamé la tarification dans les quartiers défavorisés, le taux de recouvrement est relativement élevé en Bolivie, en Indonésie, en Haïti et au Sénégal. En Argentine et dans les projets BoTT d'Afrique du Sud en revanche, les résultats sont plus mitigés.

Améliorer le taux de recouvrement: stratégies adoptées

Les 8 projets BPD ont adopté des stratégies variées pour améliorer le recouvrement des coûts. On peut ainsi tirer un certain nombre d'enseignements :

- ⊙ *Amélioration du service*: aucun projet ne tente d'améliorer le taux de recouvrement sans offrir, en contrepartie, une amélioration du service sous quelque forme que ce soit.
- ⊙ *Solutions institutionnelles*: pour les projets BPD de bornes-fontaines, un nouveau cadre institutionnel a été mis en place pour faciliter la gestion et le

paiement du service. Les solutions institutionnelles sont moins courantes dans les projets qui prévoient des branchements individuels. D'un point de vue économique, il s'agit alors d'une relation directe entre opérateur et usager.

- ⊙ *Communication avec les usagers*: tous les projets BPD ont organisé des campagnes d'information avant, pendant ou après la mise en place du projet, pour présenter le projet, éduquer le public sur les questions d'hygiène ou encore pour assurer la formation des fontainiers. La plupart des partenaires ont jugé ces campagnes comme l'une des stratégies les plus intéressantes au niveau du recouvrement, en partie parce qu'elles encouragent la consommation d'eau potable.
- ⊙ *Choix techniques*: ceux-ci jouent un rôle important dans de nombreux projets que ce soit par le prépaiement ou par le choix d'une technologie moins onéreuse.
- ⊙ *Facturation et modes de paiement*: l'amélioration des méthodes de facturation et de paiement est un facteur essentiel pour certains projets. Le fait même de faire parvenir les factures aux usagers est un problème qui affecte souvent les quartiers défavorisés.
- ⊙ *Tarification et frais de raccordement*: si les tarifs n'ont généralement pas été révisés

Événements récents

Décembre 2000 - *Atelier de réflexion sur la contractualisation, les cadres régulateurs dans le contexte des services pour les plus pauvres*, organisé par PPIAF et le Programme Eau et Assainissement. Le Secrétariat ayant organisé l'atelier de réflexion du secteur privé pour coïncider avec cette rencontre, les représentants du secteur privé ont pu participer aux débats de clôture du PPIAF. Une synthèse de cet atelier est en préparation.

www.wsp.org

Mai 2001 - *Former des partenariats pour répondre aux besoins des populations urbaines défavorisées*. Séminaire de formation organisé par la division Eau et Assainissement de la Banque mondiale. Le coordinateur du Groupe a effectué une présentation lors de cette journée de formation. L'atelier de réflexion sur les actions d'éducation et de sensibilisation a coïncidé avec cette rencontre afin de permettre aux participants de participer aux débats.

www.worldbank.org/html/fpd/infrastructure/infraforum/agenda_part2.htm#water

Suite page suivante

comment le partenariat renforce ou au contraire freine ces différentes approches.

Les participants ont dans un premier temps défini les AES comme un processus ou une stratégie globale permettant le transfert de l'information et des connaissances aux partenaires et aux usagers. Ils ont également identifié les outils de communication (théâtre de rue, journaux locaux, etc.), les méthodes permettant de formuler les messages et les facteurs pouvant influencer leur conception et leur diffusion. Grâce à la construction d'une « roue » permettant d'illustrer la répartition des rôles au sein du partenariat, les participants ont aussi analysé la contribution de chacun aux AES ; ils ont partagé leur expérience et entamé la formulation d'indicateurs permettant de mesurer les coûts et bénéfices des AES.

Les conclusions de cet atelier sont disponibles sur le site Internet et seront présentées plus en détail dans le prochain numéro de Crystal Clear.

Solutions innovantes pour l'alimentation en eau et l'assainissement

Une étude résumant les différentes solutions innovantes adoptées par les projets-pilotes du BPD pour la mise en place des services d'eau sera prochainement publiée. Dans ce contexte, le terme « approche innovante » s'oppose aux modèles traditionnels tant du point de vue technique (un réseau dessert des

branchements individuels) que du point de vue de la relation entre l'opérateur et l'utilisateur (l'exploitant facture directement l'utilisateur en fonction de sa consommation). Le système d'assainissement mis en place à La Paz-EI Alto et le système à trois niveaux avec réservoirs de stockage de Durban et Pietermaritzburg en sont deux exemples typiques. Parmi les autres solutions innovantes, notons aussi différents modes de facturation, le recours à la maîtrise d'ouvrage sociale, les bornes-fontaines avec prépaiement, etc. Il s'agit de déterminer si le partenariat a facilité ou, au contraire, freiné l'adoption de ces méthodes alternatives.

Le rapport présente un certain nombre de modèles mis en place par les projets-pilotes. Il analyse le raisonnement qui sous-tend l'élaboration de ces nouvelles approches, l'influence du contexte sur les choix et les pratiques et le rôle et les responsabilités des partenaires impliqués. La participation de la communauté et les limites de l'engagement des ONG sont aussi abordées. Enfin, l'auteur analyse le rôle des campagnes d'éducation et de sensibilisation, les mécanismes de diffusion de l'apprentissage, les choix technologiques et les outils financiers qui accompagnent les approches adoptées.

Le rôle du partenariat dans le développement de ces modèles est également évalué. Parmi les aspects positifs, notons la complémentarité des acteurs, les possibilités d'institutionnalisation

Événements récents continue...

Juin 2001 - Forum organisé par la Banque asiatique de Développement sur le thème : - *Coopération entre le secteur privé, le secteur public et la communauté pour la fourniture de services aux populations urbaines défavorisées.* Ce forum a permis de mieux comprendre la situation en Asie et d'entamer la formulation de recommandations préliminaires pour l'expansion des réseaux faisant appel à l'approche de partenariat.

www.adb.org/Documents/Events/2001/Beyond_Boundaries/default.asp

Août 2001 - *Assemblée mondiale de CIVICUS.* Le Secrétariat a effectué une présentation lors de cette assemblée générale qui s'est déroulée à Vancouver du 19 au 24 août 2001. Cette intervention, intitulée *Conclusions préliminaires: les partenariats tri-sectoriels peuvent-ils améliorer l'impact des projets de développement ?* a été suivie d'un débat. CIVICUS est un réseau qui rassemble plus de 500 organisations de la société civile très diverses, petites organisations communautaires ou grandes ONG internationales.

www.civicus.org

Septembre 2001 - *Forum régional des*



Nations unies sur le développement durable en Asie. Le Secrétariat a présenté les conclusions préliminaires du programme BPD lors de cette rencontre qui s'est déroulée à Jakarta, en préparation du sommet mondial sur le développement durable qui se tiendra à Johannesburg en 2002, (10 ans après le sommet de Rio).

www.indonesiamission-ny.org/rio+10/media/event1detail.htm

Dates à retenir

Octobre 2001 - Lors de la *Conférence de l'Association Internationale de l'Eau*, à Berlin, le Groupe effectuera une présentation sur le thème : *Mesurer l'impact des partenariats multi-sectoriels*. Cette intervention portera sur les indicateurs, leur utilité et leur formulation.

www.world-water-congress.de

Novembre 2001 - *Conférence du Programme Eau et Assainissement (PEA) et de WUP (Water Utility Partnership)*, à Abidjan sur le thème: *Tenir compte des besoins*

des plus pauvres lors de l'élaboration des réformes. Lors de cette conférence, le BPD effectuera des présentations et animera des ateliers sur le thème de la participation et de l'engagement des parties prenantes, ateliers auxquels assisteront les exploitants africains de la filière de l'eau.

www.wupafrica.org

Decembre 2001 - *Conférence internationale sur l'eau douce*, à Bonn. L'atelier tri-sectoriel du BPD (voir détails ci-dessous) coïncidera avec cette conférence pour permettre aux participants de contribuer directement aux discussions qui sont prévues lors de cette conférence sur le thème du dialogue entre les différents acteurs impliqués dans le développement.

www.water-2001.de

des acquis et le développement d'une vision commune. Le rôle des individus impliqués doit également être souligné dans la mesure où ils jouent un rôle clé dans le succès ou l'échec de la démarche adoptée; cet aspect peut avoir de fortes conséquences pour la transposition du projet. L'auteur conclue son étude en proposant des méthodes pour généraliser l'adoption de ces solutions innovantes.

L'expérience des 8 projets-pilotes du BPD prouve qu'en cas d'échec des méthodes conventionnelles, la formulation de solutions innovantes peut apporter des bénéfices importants tant pour les opérateurs que pour les populations défavorisées. A court terme, tous ces modèles ne seront pas viables commercialement. Cependant, ceux qui ont été développés dans le cadre d'un véritable partenariat bi ou tri-sectoriel seront peut être plus durables que les autres.