



FICHES PRATIQUES:

PERCEPTIONS DES PARTENAIRES

Secteur public, secteur privé et société civile: Comprendre différentes logiques d'intérêts

Auteur Ken Caplan

Rédaction Novembre 2001

Les partenariats multi-sectoriels qui réunissent le secteur public, le secteur privé et la société civile sont des structures créées de toutes pièces dont la gestion nécessite des compromis et une constante négociation. Basée sur les conclusions de trois ateliers de réflexion spécifiques à chaque secteur, cette fiche pratique résume les perceptions des partenaires, perceptions qui peuvent mener au succès ou à l'échec de ce type de partenariat¹.

L'objectif du programme BPD est de comprendre les mécanismes et l'impact potentiel des partenariats tri-sectoriels en s'appuyant sur les enseignements tirés de huit projets-pilotes dont certains sont de larges concessions et d'autres des projets expérimentaux².

Le travail du Groupe consiste donc à déterminer si un partenariat tripartite facilite ou non la mise en place de services d'eau et d'assainissement pour les populations défavorisées. Si cette approche affecte aussi les relations globales entre le secteur public et le secteur privé, (relations qui intègrent parfois un élément triparti), le Groupe s'intéresse avant tout aux relations dynamiques entre le secteur public, le

secteur privé et la société civile au niveau même de la communauté.

Des ateliers de réflexion spécifiques à chaque secteur ont été organisés afin de tirer les enseignements des projets qui sont en cours³.

ANALYSE-DIAGNOSTIC

Chaque atelier a débuté par une analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces des différents secteurs telles qu'elles sont perçues par les différents acteurs en tant que partenaires et intervenants directs.

LE SECTEUR PUBLIC

Forces - Les principaux atouts du secteur public proviennent de la légitimité que lui confère son statut de représentant élu pour légiférer, contrôler et réguler les services ou encore sous-traiter certaines fonctions. Ce secteur est en effet le principal décideur pour ce qui est du bien-être des citoyens ; il doit à ce titre les représenter. Il est intéressant de noter que les participants des ONG et du secteur privé ont noté d'autres forces que les représentants du secteur public n'ont pas mentionné eux-mêmes. Ainsi, le secteur privé a souligné que le secteur public peut agir en tant qu'intermédiaire au sein du partenariat. Il a par ailleurs une bonne connaissance des priorités et des besoins locaux. Le secteur privé et les ONG ont enfin noté que le secteur public est en mesure d'adopter une approche holistique : il peut coordonner les actions dans le domaine de l'eau et de l'assainissement avec les autres besoins des communautés.

¹ Bien que certaines conclusions soient plus générales, cette analyse concerne surtout les partenariats pour les projets Eau et Assainissement destinés aux populations défavorisées.

² L'action du Groupe s'oriente selon deux axes : 1) l'analyse des relations entre les partenaires des projets-pilotes afin de comprendre les options offertes aux futurs partenariats et 2) la compréhension des contraintes et des opportunités que comportent les partenariats conçus autour d'une mission de base.

³ Pour ce qui est de la société civile, les ateliers se sont focalisés sur les ONG plutôt que sur les autres composants de ce secteur.

Faiblesses - Le secteur public est handicapé à la fois par l'incertitude en terme de financement et par le manque de moyens techniques. Si le secteur privé reconnaît que les pouvoirs publics comprennent les besoins locaux, en revanche les trois secteurs estiment que ce dernier n'est pas en mesure de répondre efficacement aux besoins des plus défavorisés et ne possède pas les compétences nécessaires à ce type d'intervention. La corruption et les risques d'ingérence politique ont aussi été mentionnés même si les participants ont aussi reconnu que la notion même de corruption sous-entend l'implication de deux partis. La fréquente rotation du personnel et la lourdeur d'une bureaucratie inefficace et inflexible ont aussi été identifiées comme des faiblesses. Les participants des ONG ont aussi mentionné que l'approche du secteur public est peu participative. Il a aussi tendance à privilégier les solutions techniques miracles, notamment au moment des élections. Selon les participants du secteur privé, le secteur public se méfie des motivations de leur secteur. Enfin, des conflits peuvent exister entre hommes politiques et fonctionnaires.

LE SECTEUR PRIVE

Forces - Comme on pouvait s'y attendre, les trois secteurs ont identifié l'accès aux ressources techniques, financières et managériales comme les principales forces du secteur privé. Selon les participants de ce secteur, la transparence des opérations, la capacité d'innovation et de transposition et l'approche orientée vers le client constituent d'autres forces non négligeables. Selon les participants du secteur public, le secteur privé est en outre capable d'intervenir rapidement pour améliorer les services et bénéficie d'une ingérence politique limitée. Enfin, pour les ONG, le secteur privé est réceptif à la notion de concurrence.

Faiblesses - Les trois secteurs reconnaissent que ce secteur a une perception très limitée du développement communautaire, conséquence directe de la distance et de l'aliénation qui existent vis-à-vis de la communauté (un concept distinct de celui de client-usager). Les participants du secteur privé ont également noté d'autres faiblesses telles que l'expérience limitée du travail avec les ONG, les conflits entre les besoins d'investissement à long terme et la nécessité de se conformer à des cycles financiers à court terme. Ils ont aussi noté la difficulté de travailler dans un contexte hostile à la participation du secteur privé. Les participants du secteur public ont souligné pour leur part la tendance du secteur privé à accorder trop d'importance aux solutions techniques au détriment des solutions politiques ou sociales

(ce que les ONG reprochent par ailleurs au secteur public). Les ONG ont aussi mentionné le manque de transparence, la rigidité et la hiérarchie qui caractérisent le style de management de ce secteur ainsi que la difficulté de considérer les autres partenaires sur un pied d'égalité.

LES ONG

Forces - Les principales forces des ONG sont la relation privilégiée qu'elles entretiennent avec la communauté, leur connaissance de ses besoins ainsi que leur capacité à travailler avec les gens et à les éduquer. Elles possèdent également les compétences adaptées à l'action en milieu défavorisé. Les participants des ONG estiment que leurs organisations ont un mode de gestion flexible et participatif qui met en avant le bien-être des populations concernées ; cet aspect a aussi été noté par les participants du secteur privé. Les participants du secteur public ont pour leur part mentionné que les ONG ne sont pas, à priori, motivées par des intérêts politiques ou financiers. Le secteur privé estime enfin que les ONG apportent crédibilité et diversité au projet et qu'elles sont prêtes à confronter les autres partenaires en les obligeant à accorder plus d'importance à certains paramètres.

Les ONG sont particulièrement utiles pour instaurer rapidement le dialogue et pour régler les problèmes qui ne relèvent pas de la compétence habituelle du secteur privé. De nombreux participants ont aussi souligné le rôle de médiateur qu'elles peuvent jouer en cas de conflit entre les secteurs public et privé d'une part, et la communauté d'autre part. Il est intéressant de noter que les participants du secteur public se contredisent sur ce point puisqu'ils notent plus loin l'inefficacité des ONG à remplir ce rôle comme une faiblesse. Les ONG elles-mêmes ne sont pas forcément disposées à tenir ce rôle mais elles n'ont pas toujours le choix .

Faiblesses - . Le financement constitue selon les trois secteurs la principale faiblesse des ONG. Ces dernières estiment comme le secteur public qu'elles manquent de pouvoir pour influencer la prise de décisions et possèdent des ressources techniques et humaines limitées, ce qui affecte d'autant leur capacité à élargir un projet ou à le transposer. Elles manquent de transparence dans leur gestion, ont tendance à vouloir suivre leurs propres règles du jeu et peuvent se comporter de façon paternaliste avec les communautés bien qu'elles ne soient pas forcément mandatées par ces dernières. De plus, les ONG peuvent être tentées de poursuivre une idéologie au détriment de considérations pratiques et ne savent pas

... les partenaires doivent préciser ce qui constituerait, à leurs yeux, la réussite du partenariat. Ils doivent pouvoir évaluer ce succès et reconnaître la contribution de chacun.

Tous les partenaires estiment que la principale difficulté d'un projet en partenariat consiste à gérer les attentes tant des partenaires que des bénéficiaires.

toujours reconnaître le moment où leur action est terminée. Les secteurs public et privé ont aussi noté que les ONG manquent d'expérience du travail avec le secteur privé, sont réticentes à établir des relations contractuelles ou manquent, globalement, des mécanismes nécessaires au fonctionnement d'un partenariat. Enfin, le secteur privé a noté que les ONG ont souvent une compréhension limitée des contraintes financières associées au projet.

Le secteur public et le secteur privé estiment par ailleurs que les ONG représentent leur propres intérêts et ne sont pas forcément redevables aux communautés qu'elles disent représenter. Qui plus est, on pourrait considérer que les ONG entrent finalement en concurrence avec les élus locaux qui sont mandatés par les habitants. En approfondissant leur connaissance des communautés et de leurs motivations, les autorités locales auraient peut-être moins besoin de faire appel à une ONG externe pour agir en tant que médiateur.

OPPORTUNITES ET MENACES

Les participants ont exprimé des opinions plus variées sur la perception des opportunités et des menaces que comportent la participation au partenariat. Tous ont noté l'impact de la réussite ou de l'échec du projet sur leur image de marque. Le partage des responsabilités (et du financement) a aussi été identifié comme une opportunité non négligeable même si le secteur public et les ONG redoutent un déséquilibre du pouvoir lors de la prise de décision si le mode de fonctionnement du partenariat n'est pas soigneusement établi dès le départ. 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. Tous ont également évoqué leur crainte de devenir bouc émissaire. Le secteur privé a parfois le sentiment qu'on attend de lui une solution à tout ; l'ONG se sent pour sa part responsable de la participation de la communauté alors que le secteur public, qui détient l'ultime responsabilité du service, craint les retombées électorales en cas de mécontentement des usagers.

De l'avis des participants, une autre menace tient au fait que les trois secteurs opèrent selon différents impératifs temps : échéances électorales pour le secteur public; exigences des bailleurs de fonds pour les ONG et publication des rapports trimestriels et annuels pour le

secteur privé. 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 et la gestion des délais. 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.

LE ROLE PARTICULIER DES ONG

Quand et comment les ONG doivent-elles être impliquées dans la provision des services d'eau et d'assainissement ? Selon un participant, si l'ultime objectif du projet est la provision d'un service durable et le développement des capacités de la communauté, alors cela doit aussi être l'objectif de l'ONG. En revanche, si l'objectif n'est défini qu'en terme de construction des infrastructures (par exemple dans les quartiers moins défavorisés qui nécessitent uniquement la mise en place d'une relation usager-fournisseur), leur présence n'est peut-être pas nécessaire.

La force même de l'ONG, sa cohésion et ses capacités sont autant de facteurs qui augmentent sa crédibilité. En cas de déséquilibre dans le partage des pouvoirs, l'ONG pourrait être récupérée par les autres partenaires et perdre son identité, les autres secteurs se servant alors de son image ou l'utilisant pour avoir plus facilement accès aux communautés locales. De plus, si l'ONG se retrouve en position inférieure, les autres partenaires risquent de passer outre lors de la prise de décision. La création d'un réseau regroupant plusieurs ONG peut donc favoriser l'équilibre des pouvoirs au sein du partenariat⁴.

Une mauvaise harmonisation des cycles de chaque partenaire peut également menacer la crédibilité des ONG. En effet, les contraintes que le secteur privé impose dans ce domaine peuvent forcer l'ONG à accélérer son travail et entraver ainsi la participation de la communauté. La pérennité même du service risque d'être compromise si la communauté n'est pas assez impliquée ou si les conditions locales ne sont pas suffisamment prises en compte.

Par principe, les ONG sont par ailleurs souvent opposées à un financement du secteur privé malgré l'intérêt économique que présente une intervention en tant que prestataire de service. Lorsqu'il existe une relation commerciale à la

.... la structure même du partenariat constitue un véritable outil de contrôle qui favorise la transparence puisque les différents acteurs « se supervisent » entre eux.

⁴ Cf. fiche pratique sur les contrats avec les ONG.

fois avec la communauté et avec l'opérateur, la situation peut être difficile à gérer, comme l'attestent plusieurs projets-pilotes.

LE POINT DE VUE DU SECTEUR PRIVE

La plupart des participants du secteur privé contestent l'idée que chaque secteur s'estime le plus exposé en cas d'échec du partenariat. Le partenariat tri-sectoriel peut constituer une approche nouvelle pour l'amélioration des services. Néanmoins, en cas d'échec du partenariat, le secteur privé pourrait trouver d'autres moyens d'atteindre ses objectifs. Ce secteur ne semble pas aussi intéressé par l'impact qu'un échec potentiel du *partenariat* aurait sur sa réputation ou sa crédibilité. Par contre, en cas d'échec du *projet*, la réputation de l'entreprise privée peut souffrir sérieusement. On pourrait aussi estimer qu'en fin de compte, le véritable perdant serait alors la communauté bénéficiaire (et, par voie de conséquence, les futurs bénéficiaires).

Selon les participants, certains facteurs externes au partenariat, comme par exemple la législation, auraient un impact suffisant pour entraîner l'échec ou la réussite des partenariats, et ce indépendamment des partenaires eux-mêmes. Autrement dit, dans certains cas, le succès du *projet* est possible même si celui du *partenariat* ne l'est pas. [Deux questions se posent alors au BPD : 1) pourquoi le partenariat a-t-il échoué ? et 2) quels auraient pu être les autres bénéfices pour le projet et les partenaires si le *partenariat* avait réussi ?]

Les compétences de développement social font par ailleurs souvent défaut au secteur privé. En effet, communiquer avec des acteurs dont les idées sont très différentes demande un talent particulier et distinct des compétences habituelles du secteur privé. Un participant a même recommandé une période de transition pendant laquelle l'entreprise privée ferait appel à une ONG pour apprendre comment communiquer avec la communauté. A l'opposé, un autre participant a déclaré que les ONG sont, par essence, plus à même de remplir certaines tâches que l'entreprise privée, les campagnes d'éducation et de sensibilisation par exemple. Selon lui, chaque secteur doit se concentrer sur son métier de base ⁵.

QUI PREND LES DECISIONS ?

En ce qui concerne les enjeux de pouvoir, si les «acteurs doivent posséder les mêmes droits, aucun secteur ne devant dominer le partenariat», les partenaires interprètent différemment cette notion : le secteur public estime qu'il devrait dominer les débats parce

qu'il détient l'ultime responsabilité du service ; le secteur privé revendique aussi le droit de pouvoir décider en priorité des moyens de remplir ses obligations contractuelles. Sans contester ces deux points de vue, les ONG et les communautés notent pourtant que leur participation est essentielle à la mise en place de systèmes durables répondant aux besoins des communautés.

Conscients du fait qu'aucun secteur n'est en mesure d'apporter seul une solution aux problèmes des services d'eau destinés aux plus pauvres, les partenaires reconnaissent que chaque secteur a un rôle à jouer dans ce domaine. Les rôles, attentes et responsabilités de chacun 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.

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, en particulier lorsque que ces derniers contribuent à la mise en place et à l'entretien des installations⁶. Les participants du secteur public estiment également que, pour développer le sentiment d'appropriation du projet, la communauté doit en partager les risques et y contribuer directement.

PERCEPTIONS COMMUNES

Si chaque secteur joue un rôle précis au sein du partenariat, tous les acteurs reconnaissent l'importance de la gestion des attentes des partenaires et de leurs organisations, de l'harmonisation des cycles, des enjeux de pouvoir et de l'influence des facteurs externes. Ils notent également la nécessité d'acquérir de nouvelles compétences et d'établir des structures de partenariat solides. Enfin, ils estiment que la structure même du partenariat constitue un véritable outil de contrôle qui favorise la transparence puisque les différents acteurs « se supervisent » entre eux.

BPD Water and Sanitation Cluster
Prince Consort House, 27-29 Albert Embankment
London SE1 7UB United Kingdom
www.bpd-waterandsanitation.org

⁵ Cf. fiche pratique sur les contrats avec les ONG.

⁶ Une participation accrue de la communauté se traduit par 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, l'autonomie croissante des populations défavorisées, et la création d'emplois. En revanche, elle peut aussi augmenter les attentes et allonger les délais.

