

Université de Montréal

**Alternatives de partenariats pour la gestion de l'eau  
potable dans les quartiers pauvres des zones urbaines :  
cas de Kinshasa**

par

Kamathe Katsongo

Faculté de l'Aménagement

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures  
en vue de l'obtention du grade de PhD  
en aménagement

21 Janvier 2010

© Kamathe Katsongo, 2010

Université de Montréal  
Faculté des études supérieures

Cette thèse intitulée :

Alternatives de partenariats pour la gestion de l'eau potable dans les quartiers pauvres des  
zones urbaines : cas de Kinshasa

présentée par :  
Kamathe Katsongo

a été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

M. Peter Jacobs, président-rapporteur  
M. René Parenteau, directeur de recherche  
M. Jacques Fisette, membre du jury  
M. Jean-Michel Labatut, examinateur externe  
Mme Tiiu Poldma, représentante du doyen de la FES

## Résumé

Face à l'incapacité de l'État à offrir des services de base aux ménages pauvres des zones urbaines périphériques et marginales, ce sont les opérateurs informels (individuels et collectifs) qui s'activent à répondre aujourd'hui aux besoins croissants des ménages. Mais leurs actions sont ponctuelles, éparpillées sur le territoire, non intégrées dans un plan de développement local, et beaucoup de ménages n'ont toujours pas accès à l'eau potable.

Cette recherche, de type exploratoire, porte donc sur l'examen d'un type de partenariat entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs, susceptible de créer la synergie entre les partenaires locaux et de pérenniser la fourniture de l'eau potable. Elle vise à analyser et à comprendre les mécanismes de collaboration entre l'État et les opérateurs informels collectifs en vue d'améliorer la qualité de la vie dans les quartiers urbains pauvres grâce à la résolution des problèmes d'accès à l'eau potable.

À partir de l'étude de cas d'une zone pauvre de la ville de Kinshasa (République Démocratique du Congo), nous avons donc cherché à dégager ce qui peut éclairer le fonctionnement du partenariat État-opérateurs informels collectifs. Comme cadre d'analyse, nous avons recouru à l'analyse stratégique et, pour l'examen des expériences de partenariat, nous avons utilisé le modèle de Coston (1998) et recouru aux approches de régulation État-tiers secteur (approche socio-étatique et approche socio-communautaire). La méthode qualitative a été privilégiée. Les données analysées proviennent d'entrevues semi-dirigées, de la recherche documentaire et de l'observation.

À partir du modèle de Coston (1998), les résultats obtenus montrent que les relations qui correspondent le mieux au partenariat entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs sont de type « *contractuel* » et correspondent à l'orientation socio-étatique. Mais le système formel actuel de gestion de l'eau potable et les relations de pouvoir sont plus proches du type « *rivalité* ».

Notre étude montre également que les partenariats, entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs, sont très difficiles à instituer, car il n'existe pas encore d'environnement socio-politique solidaire. Le contexte institutionnel n'est pas propice à l'émergence d'un partenariat dynamique. Les déficiences structurelles, humaines et institutionnelles constatées sont la résultante directe de la pauvreté dont sont victimes les individus et les institutions. Les réseaux sociaux (à base de parenté, ethnique ou religieux) affectent les relations entre les individus, membres d'une association locale et les représentants des institutions locales ou nationales.

Une complémentarité, négociée entre l'État et les opérateurs informels collectifs, ne pourra se réaliser que par la mise en place de nouvelles politiques favorisant la démocratie, la décentralisation et la promotion du mouvement associatif avec une société civile forte, dynamique, soucieuse du bien commun, privilégiant les qualités managériales plutôt que l'assistance perpétuelle.

**Mots-clés** : eau potable, partenariat, acteurs publics, opérateurs informels collectifs, quartiers urbains pauvres.

## Abstract

Faced with incapacity of the State to offer basic services to households in poor urban neighbourhoods, informal operators, both individual and collective, are left to meet the current increasing needs of households. But as their actions are only occasional and randomly scattered throughout the region, and are not integrated into a local development plan, many households still do not have access to a secure water supply.

Our research investigates partnerships between the public sector and collective informal operators that is likely to create synergy between them, in order to provide a constant and reliable water supply to poor urban neighbourhoods. It seeks to analyze and understand the mechanisms of collaboration between the State and community organizations in order to improve the quality of life in poor urban neighbourhoods, by resolving the problems associated with access to water.

Using the case study of an area on the outskirts of the city of Kinshasa (Democratic Republic of Congo), we seek to discover how State and collective informal operators could function in partnership to manage a grassroots urban water-delivery service. As a frame of analysis, we used strategic analysis ; to examine the type of partnership, we used the model by Coston (1998) and the approaches used to regulate State-third sector (socio-state approach ; socio-community approach). The qualitative method was emphasized. The data analyzed was derived from semi-directed interviews, documentary research and observation.

The results obtained show that the relationships that best correspond to the desired partnership between the public actors and collective informal operators are a type of « *contracting* » and relate to the socio-state orientation. But the current formal system of management of water supply and the relations of power are closer to the type of « *rivalry* ».

Our study also shows that the partnerships between the public actors and collective informal operators are very difficult to institute because public policies do not promote interdependence between local actors. The current institutional context is not favourable to the emergence of a dynamic partnership.

New forms of cooperation, negotiated between the State and collective informal operators will be successful only if new policies supporting democracy and decentralization are instituted. The promotion of associative movements with a strong and dynamic civil society, seeking the common good, must emphasize managerial qualities.

**Keywords** : water supply, partnership, public actors, collective informal operators, poor urban neighbourhoods.

## Table des matières

Résumé.....	iii
Abstract.....	v
Table des matières.....	vii
Liste des tableaux.....	xii
Liste des figures.....	xiii
Liste des encadrés.....	xiv
Liste des abréviations et sigles.....	xv
Dédicace.....	xvi
Remerciements.....	xvii
Introduction.....	1
Chapitre 1. De l’approche territoriale du développement à l’économie sociale : débat théorique et réalité africaine.....	6
1.1 Théorie du développement endogène.....	6
1.1.1 Bref aperçu sur les origines de la théorie.....	6
1.1.2 Principales caractéristiques du développement endogène.....	8
1.2 Développement local.....	11
1.2.1 Définition et différentes approches.....	11
1.2.2 Enjeux du développement local.....	12
1.2.3 Caractéristiques du développement local.....	12
1.2.4 Acteurs du développement local.....	18
1.3 Limites du développement par le bas.....	27
1.3.1 Impacts économiques des projets « <i>bottom up</i> ».....	27
1.3.2 Limites des Organisations non gouvernementales (ONG).....	27
1.3.3 Échelle des actions de développement.....	29
Chapitre 2. Problématique de la fourniture de l’eau potable dans les quartiers urbains pauvres.....	34

2.1 Défis de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement dans les villes d'Afrique subsaharienne .....	34
2.1.1 Croissance de la population des villes africaines.....	34
2.1.2 Urbanisation de la pauvreté.....	35
2.1.3 Incapacité de l'État à offrir les services urbains de base .....	36
2.1.4 Décentralisation des services urbains de base.....	37
2.1.5 Privatisation des services de l'eau potable et de l'assainissement.....	38
2.1.6 Implication des opérateurs informels dans la fourniture des services de base dans les quartiers urbains pauvres .....	39
2.1.7 Participation des organisations communautaires .....	42
2.1.8 Impact des actions entreprises sur le niveau d'accessibilité aux services urbains de base.....	44
2.2 Difficultés et complexité du partenariat dans la fourniture des services de base dans les quartiers urbains pauvres .....	46
2.2.1 Obstacles au partenariat impliquant les organisations communautaires.....	47
2.2.2 Pratiques de partenariat pour la fourniture de l'eau potable et des services d'assainissement dans les quartiers urbains pauvres.....	55
2.2.3 Objectifs et questions de la recherche.....	65
Chapitre 3. Cadre d'analyse et approche méthodologique.....	67
3.1 Cadre d'analyse.....	67
3.1.1 Approche de l'analyse stratégique .....	67
3.1.2 Évolution des rapports entre l'État et la société civile dans la fourniture des services de base à la population .....	72
3.1.3 Typologie de Coston (1998) concernant les relations entre l'État et les organismes du tiers secteur .....	75
3.1.4 Hypothèses de travail.....	83
3.1.5 Variables dépendantes et indépendantes.....	84
3.2 Approche méthodologique.....	84

3.2.1 Stratégie de recherche .....	84
3.2.2 Méthode de recherche : étude de cas.....	86
3.2.3 Techniques d'enquête.....	90
3.2.4 Traitement et analyse des données.....	92
3.2.5 Respect des règles de la scientificité.....	96
3.2.6 Considérations éthiques .....	97
Chapitre 4. Présentation et analyse des données.....	99
4.1 Bref aperçu sur la ville de Kinshasa (R.D. Congo).....	99
4.1.1 Présentation de la commune de Kisenso.....	100
4.1.2 Système formel de gestion de l'eau potable de la ville de Kinshasa .....	102
4.2 Alimentation en eau potable de la commune de Kisenso .....	104
4.2.1 Impact de la REGIDESO dans la fourniture de l'eau potable .....	104
4.2.2 Place de la Zone de santé de Kisenso dans la fourniture de l'eau potable.....	106
4.2.3 Contribution de l'église Saint-Étienne à l'amélioration de l'accès à l'eau potable dans la commune de Kisenso .....	106
4.2.4 Participation de l'ONG CEMI à la fourniture de l'eau potable .....	107
4.2.5 Apport de l'ONG USADEK à l'approvisionnement en eau potable .....	107
4.2.6 Autres sources utilisées par les ménages pour accéder à l'eau .....	108
4.3 Coûts et impact du manque d'eau sur la santé de la population .....	108
4.3.1 Coûts relatifs à l'accès à l'eau potable.....	108
4.3.2 Impact du manque d'eau potable sur la santé de la population.....	110
4.4 Description de trois expériences de partenariat mises en œuvre pour la fourniture de l'eau potable dans une zone pauvre de la ville de Kinshasa .....	111
4.4.1 Expérience 1. Partenariat entre les acteurs publics, les opérateurs informels collectifs, un partenaire extérieur et les usagers.....	111
4.4.2 Expérience 2. Partenariat entre la Zone de santé de Kisenso, un regroupement d'associations locales, une ONG internationale et les usagers .....	114

4.4.3	Expérience 3. Partenariat entre l'entreprise publique, une ONG locale et les usagers.....	115
4.5	Analyse comparative des expériences de partenariat.....	117
4.5.1	Formalisation de la collaboration.....	117
4.5.2	Participation à la prise de décision.....	119
4.5.3	Accès et partage de l'information .....	124
4.5.4	Complémentarité des ressources dans la mise en œuvre des projets .....	127
4.5.5	Capacité de mobilisation des ressources financières .....	128
4.5.6	Retombées des pratiques de partenariat .....	132
4.6	Facteurs influençant les pratiques de partenariat .....	138
4.6.1	Obstacles au développement du partenariat.....	138
4.6.2	Facteurs de réussite du partenariat .....	146
4.7	Rapport public-communautaire : relation de pouvoir au cœur des enjeux du partenariat.....	150
4.7.1	Enjeux du partenariat et objectifs poursuivis par les acteurs .....	150
4.7.2	Sources de pouvoir pour les acteurs.....	152
4.7.3	Contraintes limitant la marge de liberté des acteurs .....	153
4.7.4	Stratégies d'action des acteurs .....	155
4.7.5	Fourniture de l'eau potable en milieu urbain pauvre : monopole étatique ou délégation de la gestion des services aux opérateurs informels collectifs ? .....	156
4.8	Positionnement des relations entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs dans le continuum du modèle développé par Coston .....	158
4.8.1	Ouverture de l'État au pluralisme institutionnel .....	158
4.8.2	Niveau de formalité des relations.....	159
4.8.3	Équilibre dans les relations de pouvoir .....	160
4.8.4	Intensité des liens interorganisationnels.....	161
4.8.5	Participation au processus menant à l'élaboration des ententes.....	162
4.8.6	Degré d'autonomie des opérateurs informels collectifs.....	164

Conclusion générale.....	172
Bibliographie.....	199
Annexe 1. Guides d’entrevue.....	I
Annexe 2. Liste non nominative des interviewés.....	IV
Annexe 3. Guide d’analyse des types de partenariat.....	V
Annexe 4. Codification préliminaire.....	XII
Annexe 5. Codification définitive.....	XIV
Annexe 6. Notions connexes du partenariat et quelques typologies concernant les rapports entre l’État et le tiers secteur.....	XVII
Annexe 7. Quelques définitions opérationnelles.....	XXII
Annexe 8. Protocole d’accord conclu entre la CTB et le CNAEA/REGIDESO.....	XXVI
Annexe 9. Modèle de convention entre le projet Fonds social urbain/CTB représenté par le Coordinateur du Bureau d’exécution du projet et une association locale.....	XXVIII
Annexe 10. Convention de cession des puits entre la Zone de santé de Kisenso, OXFAM-Grande-Bretagne, Comités de l’eau du quartier Kisenso-Gare/Commune de Kisenso.....	XXIX
Annexe 11. Cartes de la ville de Kinshasa et de la commune de Kisenso.....	XXXI
Annexe 12. Habitat formel et informel de la ville de Kinshasa.....	XXXIII
Annexe 13. Bref aperçu sur la REGIDESO.....	XXXIV
Annexe 14. Quelques photos relatives à l’état des sources d’eau potable.....	XXXVII
Annexe 15. Quartiers de Kisenso connectés à la REGIDESO et à la SNEL.....	XLI
Annexe 16. Ordre de besoins prioritaires de la population de Kisenso en matière de développement.....	XLII
Annexe 17. Lois et règlements relatifs à l’eau potable et à l’assainissement.....	XLIII

## Liste des tableaux

Tableau 1. Répartition de la population de Kisenso par groupe d'âge en 2003 .....	100
Tableau 2. Niveau de consommation d'eau à Kisenso en mars 2004 .....	105
Tableau 3. Profil épidémiologique de la Zone de santé de Kisenso en 2005.....	110
Tableau 4. Comparaison de trois expériences de partenariat en fonction du paramètre relatif à l'accès et au partage de l'information.....	124
Tableau 5. Rentabilité financière du secteur de l'eau potable au 1 <sup>er</sup> semestre 2004 .....	131
Tableau 6. Comparaison des trois expériences de partenariat au regard des équipements et des infrastructures réalisés dans certains quartiers de Kisenso.....	135
Tableau 7. Localisation des relations de collaboration entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs sur le continuum du modèle de Coston .....	166

## Liste des figures

Figure 1. Typologie des rapports État/Tiers secteur de Coston .....	75
Figure 2. Cadre institutionnel de la gestion de l'eau potable et de l'assainissement .....	103
Figure 3. Processus de prise de décision dans la première expérience de partenariat .....	119
Figure 4. Processus de prise de décision dans la deuxième expérience de partenariat.....	121
Figure 5. Processus de prise de décision dans la troisième expérience de partenariat.....	122

## Liste des encadrés

Encadré 1. Caractéristiques de l'économie informelle .....	10
Encadré 2. Société civile en Afrique.....	24
Encadré 3. Pouvoirs locaux et pouvoirs d'État en Afrique .....	26

## Liste des abréviations et sigles

- BIT : Bureau International du Travail
- CAMEP : Centrale autonome métropolitaine d'eau potable
- CCD : Commission communale de développement
- CCDH12 : Centre communautaire de développement humain-12 boys
- CEMI : Centre Misericordia
- CLD : Comité local de développement
- CNAEA : Comité national d'action de l'eau et de l'assainissement
- CNE : Commission nationale de l'énergie
- CODEV : Comité de développement
- COPEMECO : Confédération des petites et moyennes entreprises congolaises
- CTB : Coopération Technique Belge
- FNUAP : Fonds des Nations Unies pour la population
- GRET : Groupe de recherche et d'échanges technologiques
- ICG : International Crisis Group
- INADES : Institut africain pour le développement économique et social
- ONG : Organisation non gouvernementale
- OMS : Organisation Mondiale de la Santé
- ONU : Organisation des Nations Unies
- PNA : Programme national d'assainissement
- PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement
- REGIDESO : Régie de distribution d'eau de la République Démocratique du Congo
- SNHR : Service national d'hydraulique rural
- SNEL : Société nationale d'électricité
- UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'enfance
- USADEK : Union des jeunes sages de Kisenso

## Dédicace

*À mon père Wilfrid Mwanasahili Malikwisha  
Kivulira, si tôt arraché à notre affection, et à  
ma mère Philomène Kahambu*

*Je dédie ce travail.*

## Remerciements

La réalisation de ce travail est le fruit de la collaboration de plusieurs personnes, présentes ou absentes, proches ou lointaines, vivantes ou mortes. C'est pourquoi, au terme de celui-ci, nous voulons remercier très sincèrement toutes les personnes qui ont contribué à sa réalisation.

Nous pensons en premier lieu au Professeur René Parenteau, qui a accepté d'assurer la direction de cette thèse. Ses conseils judicieux, sa disponibilité, son dévouement, ses observations pertinentes et ses encouragements ont largement facilité la réalisation de ce travail. Qu'il trouve ici l'expression de notre profonde gratitude.

La lecture rigoureuse et attentive de notre texte par le Professeur Michel Maldague et ses conseils nous ont beaucoup aidés à améliorer notre thèse dans sa version finale. Qu'il trouve par le truchement de ces lignes la marque de notre reconnaissance.

Nos remerciements s'adressent également au Centre de recherches pour le développement international (CRDI) pour le soutien financier. Je tiens aussi à exprimer ma profonde gratitude aux enseignants de la Faculté de l'Aménagement qui, à un moment ou un autre de mon parcours, m'ont soutenu dans des activités utiles à la valorisation intellectuelle.

Nous ne pouvons pas terminer sans remercier les responsables de la REGIDESO, de la Zone de santé de Kisenso et ceux des associations locales de la commune de Kisenso pour leur collaboration. Sans être exhaustif, nous pensons au secrétaire permanent de la CNAEA/REGIDESO, aux membres du bureau central de la zone de santé, au curé de la paroisse Saint-Étienne, aux responsables du Centre Misericordia et de l'Union des jeunes sages de Kisenso ainsi qu'au coordonnateur provincial/ville de Kinshasa de la Coopération Technique Belge.

Que tous ceux qui nous sont chers, les membres de notre famille, nos amis, trouvent à travers ces lignes, la marque de notre reconnaissance pour leur soutien moral et affectif.

À toutes et à tous, nous disons, Grand Merci.

## Introduction

La poussée de l'urbanisation et les difficultés économiques provoquent aujourd'hui une modification rapide des villes dans les pays en développement. L'absence de voirie, la vétusté et la précarité des infrastructures d'approvisionnement en eau et d'assainissement, etc., deviennent des défis pour la gestion des services urbains. Jadis, l'offre de ces services a été confiée uniquement aux pouvoirs publics et aux municipalités. À ce jour, face à leur incapacité, des nouvelles formes de fourniture et de gestion sont imaginées et expérimentées. Elles appellent à la mise en commun du travail de plusieurs acteurs et incitent à s'y intéresser à travers le concept de partenariat.

Dans les quartiers urbains pauvres, à la suite des difficultés éprouvées par le secteur public pour approvisionner les ménages en eau potable, ce sont les opérateurs informels (gérants des bornes-fontaines, abonnés revendeurs, porteurs d'eau, charretiers, camions transporteurs d'eau et exploitants de petits réseaux) qui s'activent dans la fourniture des services de base. Malgré leur dynamisme, une dualité de positions opposées persiste à leur égard. Certains estiment qu'il faudrait un contrôle strict des conditions de l'exercice des activités informelles pour garantir la rentabilité des investissements de l'entreprise publique, étant donné la concurrence déloyale qu'exercerait le secteur informel, tandis que d'autres préconisent plutôt, une réforme en profondeur du système législatif et administratif afin de libérer les initiatives et le potentiel économique que recèlent les opérateurs informels.

En effet, une politique visant à intégrer les opérateurs informels dans une économie, étroitement réglementée, n'aurait-elle pas comme effets de les affaiblir davantage, de réduire leur capacité de création d'emplois et de revenus et de restreindre la satisfaction des besoins des ménages pauvres ? N'y a-t-il pas un risque, le cas échéant, de mettre en danger le seul moyen de survie de millions de personnes ? L'examen des rapports entre l'État et les opérateurs informels collectifs revêt ainsi une importance capitale.

Bélangier (1988) ; Favreau et Hurtubise (1993) ; Groulx (1993) ; Lévesque et Mendel (1999) ; Favreau et Vaillancourt (2000) ; et Vaillancourt *et al.* (2000) distinguent

trois approches ou modes de régulation possibles que l'État peut emprunter dans ses relations avec les organismes du tiers secteur selon que l'on se situe dans un État néoprovidentialiste (ou social-étatique), dans un État néolibéral ou dans un État solidaire.

En effet, l'orientation socio-étatique accorde une place prépondérante à l'État dans la planification, l'organisation et la fourniture des services sociaux. L'État maintient une gestion centralisée du social, mais dans une perspective, caractérisée par la déconcentration administrative. Dans l'orientation néo-libérale, l'État soumet les organismes du tiers secteur à une logique marchande (compétition avec le secteur privé à but lucratif) ; le marché agit ici comme instance exclusive de régulation et mécanisme de satisfaction des besoins. Enfin, dans l'orientation socio-communautaire, l'État laisse davantage de latitude aux initiatives locales, afin de permettre à la société civile de se développer elle-même. Cette décentralisation passe par un renouvellement de la démocratie locale.

À l'heure actuelle, l'enjeu principal ne porte plus sur la reconnaissance de l'importance de l'économie sociale comme telle et du social comme actif, mais sur le choix d'un modèle de développement pour les années à venir. Ainsi, il est essentiel de tenir compte du contexte institutionnel pour bien évaluer le potentiel et les limites de l'économie sociale. Cet exercice nous semble nécessaire pour apprécier l'expérience africaine en analysant le type de partenariat entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs, susceptible de favoriser l'accès durable des ménages des quartiers urbains pauvres à l'eau potable.

En effet, les expériences de partenariat, dans la fourniture de l'eau potable dans les quartiers urbains pauvres, montrent qu'il existe une certaine confusion à propos de la notion de partenariat. Cette notion s'emploie dans des perspectives, nombreuses et variées, et ne peut pas être cernée par une seule définition. À titre indicatif, voici quelques définitions avancées concernant la notion du partenariat :

« Le partenariat est un accord entre deux ou plusieurs parties, qui ont convenu de travailler en coopération dans la poursuite d'objectifs partagés ou compatibles, accord dans le cadre duquel, il y a partage de pouvoirs et de responsabilités, investissement conjoint de ressources (temps, travail, financement, matériel, expertise, information), responsabilités et risques partagés, et, idéalement, des avantages communs » (Rodal et Mulder, 1994).

« Le partenariat est une action partagée entre différents acteurs qui interviennent selon une entente établie entre eux par la concertation » (Vachon, 1993).

« Le partenariat est une relation dynamique entre divers acteurs, basée sur des objectifs acceptés mutuellement, poursuivis par une compréhension de la division du travail en fonction des avantages comparatifs de chaque partenaire. Le partenariat englobe donc l'influence réciproque avec un équilibre relatif entre la synergie et l'autonomie, qui inclut le respect mutuel, la participation équitable à la prise de décision, la responsabilité mutuelle et la transparence » (Brinkerhoff, 2002).

« Le partenariat peut être défini comme une collaboration qui se situe dans une communauté et exigeant une participation de ses membres à tous les aspects du processus y compris la détermination des besoins et la prise de décisions et ayant des répercussions directes sur les conditions de vie de la population » (Frank et Smith, 2000).

S'il est difficile de parvenir à une définition de la notion de partenariat, il existe cependant différents types de partenariat qui se différencient selon certaines caractéristiques. Définir le partenariat, impliquant les acteurs institutionnels et les opérateurs informels, équivaut ainsi à proposer un type de partenariat susceptible de favoriser l'amélioration durable de la fourniture de l'eau potable dans les quartiers urbains pauvres. C'est précisément l'objet de cette thèse qui cherche à savoir comment associer les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs dans une forme de partenariat, susceptible de créer une synergie en mesure de pérenniser l'amélioration de la fourniture de l'eau potable en faveur des démunis, habitant les quartiers urbains pauvres. En d'autres termes, quel type de partenariat entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs est-il capable d'améliorer durablement l'accès des ménages des quartiers urbains pauvres à l'eau potable ?

Notre intérêt est centré sur l'exploration de trois expériences de partenariat entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs qui se sont déroulées dans une zone pauvre de la ville de Kinshasa (République Démocratique du Congo) et sont susceptibles d'éclairer la contribution réelle du partenariat entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs conduisant à l'émergence de transformations significatives dans le système de gestion de l'eau potable en milieu urbain.

Notre recherche vise donc à comprendre le processus et le fonctionnement des pratiques de partenariat entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs afin de combler l'écart entre les connaissances théoriques et les vérifications empiriques quant au type de rapport qui doit exister entre l'État et les opérateurs informels dans l'offre des services urbains de base. À partir de l'étude de cas, nous avons donc cherché à dégager ce qui peut éclairer la question du partenariat État-opérateurs informels collectifs dans l'offre des services urbains de base dans les quartiers urbains pauvres. Le modèle de Coston (1998) et les différents modes de régulation que l'État peut emprunter dans ses relations avec les organismes du tiers secteur, ont été utilisés pour encadrer notre réflexion à cet effet.

De plus, nous avons recouru au modèle de l'analyse stratégique pour orienter nos questions et nos stratégies de recherche. Ce modèle, développé par Crozier et Friedberg (1977), analyse les rapports entre les acteurs d'un système à partir de postulats intégrant à la fois les facteurs structurels et formels (hiérarchie organique, description des tâches, etc.) pouvant influencer les relations entre les groupes et les éléments davantage de nature informelle. L'analyse stratégique fera ressortir ainsi les enjeux de la collaboration, les objectifs poursuivis, les atouts que les acteurs possèdent pour défendre leurs intérêts et les contraintes qui limitent leur marge de liberté.

Outre l'introduction, cette thèse comporte quatre chapitres. Le chapitre *un* traite du cadre théorique essentiellement la théorie du développement endogène et le paradigme du développement local. L'accent est mis sur le lien entre l'économie formelle et l'économie informelle. Le chapitre *deux* est consacré à la problématique de l'accès à l'eau potable dans

les quartiers pauvres des villes d'Afrique subsaharienne. Le chapitre *trois* aborde le cadre d'analyse et l'approche méthodologique. L'attention porte sur la présentation de l'analyse stratégique, des différents modes de régulation que l'État peut emprunter dans ses relations avec les organismes du tiers secteur, de la typologie de Coston (1998), de la stratégie de recherche, des techniques d'enquête et de la méthode d'analyse des données. Le chapitre *quatre* est consacré à la présentation et à l'analyse des données. Nous présentons d'abord notre région d'étude et, nous décrivons, ensuite, les trois expériences de partenariat, retenues pour notre échantillon, et, enfin, nous comparons ces expériences en fonction des paramètres que nous avons retenus dans notre grille d'analyse. Dans la conclusion générale, nous effectuons un retour sur les questions de recherche, la synthèse des résultats de recherche et le cadre d'analyse à la lumière de ces résultats.

# **Chapitre 1. De l'approche territoriale du développement à l'économie sociale : débat théorique et réalité africaine**

Ce chapitre est consacré à la présentation du cadre théorique. La première section porte sur l'origine et les caractéristiques de la théorie du développement endogène. La deuxième traite du paradigme du développement local avec un accent mis sur les notions de partenariat et d'économie sociale. Enfin, la dernière concerne les limites de l'approche territoriale du développement.

## **1.1 Théorie du développement endogène**

### **1.1.1 Bref aperçu sur les origines de la théorie**

La théorie du développement endogène s'inscrit dans une approche essentiellement territoriale du développement ou théorie du développement dans l'espace avec un accent accordé au développement des zones périphériques et marginales (Stöhr et Taylor, 1981, p. 63-67 ; Aydalot, 1985, p. 146). Cette approche a fait peu à peu son apparition avec la prise de conscience de l'inégalité de la diffusion du développement dans l'espace.

En effet, après la Deuxième Guerre Mondiale, la croissance est devenue un instrument de consolidation de l'État-Nation. La théorisation sur la croissance s'est située d'abord dans le sillage des travaux de Keynes. Pour ce dernier, dans une économie développée, les mécanismes de marché ne garantissent pas l'existence d'un équilibre de plein-emploi. On peut connaître des situations structurelles de sous-emploi des capacités de production et de la force de travail. Et il appartient à l'État de compenser les insuffisances de la logique de marché. Cette vision fut confortée par les travaux de Harrod et Domar pour qui, penser le problème de la croissance, c'est préciser la nature de l'investissement, allusion faite à la question des conditions de l'accumulation du capital et aux conditions d'une croissance avec plein-emploi. Leurs conclusions aboutirent à conforter l'idée que le rôle de l'État était essentiel pour assurer la croissance économique et le plein-emploi (Peemans, 2002).

Cependant, au début des années 1960, la théorie basée sur l'équation « croissance = développement » avait conduit à une impasse. Les taux d'inflation se sont mis à augmenter et les taux de croissance ont diminué par rapport à la décennie précédente, engendrant une hausse sensible des taux de chômage. Dans la plupart des pays du Sud, la distribution des revenus était devenue plus inégale. La migration des zones rurales vers des zones urbaines, considérée comme un des instruments de l'urbanisation et de l'industrialisation, avait créé de graves problèmes (chômage, prolifération des bidonvilles, problèmes sanitaires, régimes autoritaires en Afrique et Amérique latine, etc.) (Fabers et Seers (1972), cité par Sanyal (Defourny *et al.*, 1999, p. 180).

Plusieurs auteurs tentent d'expliquer les inégalités du développement dans l'espace et essaient surtout de trouver des théories qui favorisent le développement des espaces excentriques et marginalisés. C'est notamment la théorie du décollage ou des étapes de la croissance (Rostow, 1962)<sup>1</sup>, la théorie de la dépendance (Amin, 1989)<sup>2</sup>, la théorie des pôles de croissance (Perroux, 1983)<sup>3</sup>, la théorie du développement endogène (Friedmann, 1979 ; Stöhr, 1981 ; Weaver 1979; etc.) ; l'écodéveloppement (Sachs 1980), l'approche du développement local (Pecqueur, 1989 ; Vachon, 1993 ; Proulx, 1994), le développement ascendant (Guigou, 1986 ; Bassand, 1982), le développement décentralisé (Planque, 1983), l'approche des districts industriels et les milieux innovateurs (Aydalot, 1985 ; Lipietz, 1989 ; Boyer, 1992) et la théorie du développement communautaire (Favreau et Lévesque, 1996).

---

<sup>1</sup> La théorie du décollage, élaborée par Rostow, renvoie aux étapes de la croissance économique pour marquer l'évolution de sociétés ou des espaces non développés vers le développement économique. Ces étapes sont : la société traditionnelle, les conditions préalables du démarrage ou du décollage, le démarrage, le progrès de la maturité et l'ère de la consommation de masse (Rist, 1996, p. 155).

<sup>2</sup> La théorie de la dépendance, dénommée aussi théorie du centre et de la périphérie, met en lumière les phénomènes d'accumulation des pays développés aux dépens des pays en développement. Ces auteurs (Samir Amin, 1971 ; R. Prebisch, 1950 ; T. Dos Santos, 1970 ; H.W. Singer, 1950 ; J.M. Bhagwati, 1958 ; etc.) ont notamment proposé les concepts d'échange inégal et de la division internationale pour expliquer le cycle de la dépendance économique des pays en développement par rapport aux pays développés.

<sup>3</sup> La théorie des pôles de croissance, développée par François Perroux, postule que la croissance n'apparaît pas uniformément dans l'espace, mais qu'elle se concentre plutôt en pôle ou en zone de croissance dont les effets se diffusent sur l'économie immédiate (Tremblay, 1999 ; Aydalot, 1985 ; Proulx, 1995).

Nombreux furent les experts en développement qui soulignèrent qu'un véritable développement politico-économique, profitant à une majorité, ne pouvait pas être atteint par des politiques « *top-down* », conduites par l'État. Au contraire, il fallait des efforts à la base, menés par les populations elles-mêmes, au sein du secteur informel. Ces efforts, outre qu'ils généreraient des emplois et des revenus, susciteraient également une mobilisation politique des pauvres. On défendit donc des projets « *bottom-up* », à petite échelle et générateurs de revenus. Pour sa mise en œuvre, les partisans de l'approche « *bottom-up* » choisirent de s'appuyer principalement sur les ONG à cause de leur autonomie vis-à-vis de l'État et des institutions de marché, de leurs priorités et modes organisationnels, de leur petite taille et de leur style de gestion non-bureaucratique. De plus, ils insistèrent sur la nécessité de compter sur ses propres forces (*self-reliance*), la participation populaire, le freinage des disparités catégorielles et spatiales, la création de réseaux de solidarité locaux et régionaux, et l'implantation de systèmes de décisions décentralisées (Meister, 1969 ; Jacquemot et Raffinot, 1985 ; Todaro, 1985 ; Singer, 1989).

### **1.1.2 Principales caractéristiques du développement endogène**

Selon John Friedmann (1979), le développement endogène est territorial, communautaire et démocratique. Il est territorial, car c'est dans un espace particulier que le développement s'incarne et prend sa source ; il est communautaire puisqu'il fait appel à la participation de la population ; et il est démocratique puisqu'il suppose des structures démocratiques pour sa mise en œuvre.

À ces principes de base, d'autres caractéristiques se sont ajoutées. Le développement endogène est basé sur la satisfaction des besoins essentiels de la population (alimentation, logement, éducation, travail, habillement), l'accessibilité aux services de base (eau potable, assainissement, transport, santé, éducation), la jouissance d'un environnement sain et la participation des populations à l'élaboration des décisions qui affectent leur existence (Aydalot, 1985, 146 ; Bartoli, 1999, p.15 ; Rist, 1996, p. 268).

Le développement endogène est également axé sur la valorisation des ressources locales (ressources naturelles, culture locale et savoirs-faire locaux) et il accorde une attention à l'usage des technologies appropriées, à l'innovation et à la créativité dans le but d'améliorer les systèmes de production et les conditions de vie (Schumacher, 1978 ; Jacquemot et Raffinot, 1985 ; Latouche, 1991 ; Sachs, 1981 ; Bassand et Guindani, 1982 ; Friedmann et Weaver, 1979).

De plus, le développement endogène est un développement qui se veut intégré, c'est-à-dire un développement global où sont intégrés les aspects sociaux, culturels, techniques, agricoles et industriels. Dans ce type de développement, l'homme est au centre du développement dont il est à la fois l'agent et le bénéficiaire. La valorisation des ressources humaines et des ressources naturelles constitue une priorité (Aydalot, 1985, p.147 ; Friedmann et Weaver, 1979, p. 196 ; Maldague *et al.*, 1997, p. 145-148).

Le développement endogène accorde également une préférence à la promotion des initiatives à petite échelle, aux petites entreprises, aux petites villes ou communautés, et il peut parfois proposer une forme d'autarcie sélective. L'État y joue le rôle de protecteur, de catalyseur, de facilitateur, de régulateur et de redistributeur. L'autonomisation y occupe une place de choix (Friedmann, 1992, p. 33).

Enfin, le développement endogène s'effectue parfois dans un contexte d'économie informelle, c'est-à-dire une économie souterraine, non comptabilisée, et en dehors des normes de l'économie officielle. Dans les villes des pays en développement, le secteur informel est un pourvoyeur d'emplois et de revenus et il favorise l'accès des populations démunies aux biens et services urbains de base. Selon Hugon (1984, p. 187), les nombreux travaux consacrés aux activités informelles ont montré que les petites activités marchandes jouaient un rôle essentiel dans la création d'emplois, dans l'acquisition du savoir-faire, dans la distribution des revenus ou dans la production des biens et services pour la majorité des urbains ne pouvant accéder aux marchandises du secteur moderne, aux services collectifs ou aux systèmes de redistribution étatique.

### Encadré 1. Caractéristiques de l'économie informelle

Une description du secteur informel, fondée sur une stratégie orientée vers l'emploi, est apparue pour la première fois, en 1972, dans un rapport du BIT sur le Kenya. On y mettait en évidence l'existence d'une importante population de travailleurs pauvres qui produisent des biens et des services sans que leurs activités ne soient reconnues, enregistrées, protégées ou réglementées par les pouvoirs publics (BIT, 1975, p. 7-8).

En dépit de la diversité des métiers que renferme le secteur informel, il est essentiel de relever les caractéristiques suivantes des activités informelles : elles sont faciles d'accès ; elles ont recours aux ressources locales ; les entreprises sont de propriété familiale ; l'échelle des opérations est restreinte ; les techniques sont à forte densité de main-d'œuvre et adaptées à la dotation de ressources ; les qualifications s'acquièrent en dehors du système officiel ; les marchés échappent à tout règlement et sont ouverts à la concurrence ; et les activités exercées sont avant tout fondées sur le travail et l'initiative individuels (Maldonado *et al.*, 2004, p. 6 ; ).

Selon Coquery-Vidrovitch, 1990 (p. 182-183), il s'agit d'opérations généralement à faible rayon d'action, fondées de préférence sur des entreprises familiales, voire individuelles, employant rarement plus de dix personnes et dont les ressources sont autochtones (et non étrangères). Ces entreprises utilisent, à défaut de capitaux et de technologie, une force de travail relativement abondante, le plus souvent recrutée à la journée ou à la tâche. Les techniques, généralement rudimentaires, privilégient une forte intensité de main-d'œuvre dont la qualification est souvent obtenue en dehors du système scolaire ou professionnel officiel. Ces établissements n'ont pas souvent d'emplacement fixe, ne paient pas la patente ni l'impôt direct et n'accèdent pas aux aides de l'État. Leur caractère, semi ou quasi clandestin, les expose à des difficultés spécifiques. Elles sont peu susceptibles d'obtenir des avantages bancaires ; elles ne peuvent pas recourir aux taux usuraires des prêteurs d'argent ; elles ne reçoivent pas d'aide pour les infrastructures (adduction d'eau, électricité, fret ferroviaire) ; elles font l'objet d'une réglementation tracassière (hygiène, taxe sur le revenu, licence exigée des vendeurs de rue) qui les expose à de fréquentes infractions et à des peines, elles-mêmes plus ou moins légales (arrestations, amendes, déguerpissement). Parmi les unités économiques informelles, trois formes de propriété peuvent être distinguées. Il s'agit de l'entreprise individuelle ou familiale, de la propriété de type associatif et des autres formes de propriété (Maldonado *et al.*, 2004, p. 10). L'entreprise individuelle appartient à un seul individu ou aux membres d'un ménage. La propriété de type associatif (ou précoopératif) appartient à plusieurs personnes physiques, associées. Ici, les formes d'association, de coopération et de distribution des gains varient suivant la nature des activités, le type d'apport personnel et le nombre de participants. C'est dans cette catégorie que nous pouvons intégrer les ONG et les organisations communautaires de base. Enfin, les autres formes de propriété sont des entreprises appartenant à une autre personne que celle qui les fait fonctionner : le propriétaire délègue le contrôle de l'entreprise en contrepartie d'un salaire fixe ou d'une rémunération (au pourcentage) des bénéfices dégagés.

## 1.2 Développement local

### 1.2.1 Définition et différentes approches

Le développement local semble provenir du développement endogène, mais, il a subi une formalisation encore plus grande, ce qui a engendré plusieurs approches de développement local. Selon Vachon (1993, p. 104), il peut-être défini comme une stratégie qui vise, par des mécanismes de partenariat, à créer un environnement propice aux initiatives locales afin d'accroître la capacité des collectivités en difficultés à s'adapter aux nouvelles règles du jeu de la croissance au niveau macro-économique ou à trouver d'autres formes de développement qui, par des modes d'organisation et de production inédits, intégreront des préoccupations d'ordre social, culturel et environnemental parmi des considérations purement économiques.

Plusieurs courants se sont développés dans le sillage du développement local. Mais, deux approches du développement local semblent englober les autres courants. Il s'agit de l'approche du développement économique local et de l'approche du développement communautaire (Tremblay, 1999, p. 25-27 ; Joyal (Côté, Klein et Proulx , 1996, p. 306).

En effet, l'approche du développement économique local<sup>4</sup> accorde une place prépondérante à la dimension économique. Au niveau local, elle s'intéresse à l'utilisation des ressources locales (humaines, physiques et financières) en vue du développement économique et aux activités de coopération (concertation et partenariat) et à la promotion de l'entrepreneuriat privé local. Pour sa part, l'approche du développement communautaire est centrée sur une vision globale et sociale du développement et fondée sur les solidarités et les initiatives à l'échelle de la communauté locale (Favreau et Lévesque, 1996).

---

<sup>4</sup> Cette approche comporte également deux approches distinctes, à savoir l'approche des districts industriels et les milieux innovateurs, et l'approche du post-fordisme et de la spécialisation flexible.

## **1.2.2 Enjeux du développement local**

Le premier enjeu du développement local réside dans la revitalisation économique et sociale des quartiers et régions urbaines ainsi que des zones rurales (valorisation de l'entrepreneuriat et de PME locales pour la création d'emplois et la mobilisation des ressources locales) (Tremblay et Schendel, 2004 ; Fontan 1991).

Le deuxième enjeu se rapporte à l'équité (en matière d'emploi et d'accès aux services de base) et à la démocratisation (information, partage des responsabilités, participation à la prise de décision).

Enfin, le dernier enjeu réside dans sa capacité à relever le défi de créer des activités durables, des entreprises et des services appelés à se maintenir et des emplois relativement stables (valorisation des ressources naturelles et des ressources humaines, prévention et respect de l'environnement naturel (biosphère) et culturel (langue, emploi local, investissement social, etc.) (Fontan, 1991 ; Tremblay et Schendel, 2004).

## **1.2.3 Caractéristiques du développement local**

Le développement local est une approche qui, tout en étant locale, se veut « globale, intersectorielle et participative ». Elle veut en effet :

- favoriser la résolution des problèmes sociaux par un auto-développement économique et social des communautés locales ;
  - faire porter l'attention des autorités locales, régionales et nationales sur les problèmes les plus criants, liés à l'emploi, au manque d'infrastructures économiques et de services de base ;
-

- soutenir la mise sur pied, sur le plan organisationnel, d'entreprises (de services ou de production de biens), de coopératives et de groupes d'entraide dans les principaux secteurs de la vie des communautés concernées ;
- travailler en partenariat avec les principaux acteurs de la communauté locale ; et
- construire des structures autonomes à partir d'un effort local soutenu financièrement, au moins en partie, par l'État (sources étatiques) et par des sources privées ou volontaires (Favreau, 1991, p. 78).

De ces différentes caractéristiques du développement local, au regard de l'objet de notre recherche, nous insisterons sur les aspects liés à l'intégration du développement social et économique, à la participation et au partenariat.

### **1.2.3.1 Intégration du développement social et économique**

Le principe de l'intégration du développement économique et du développement social exprime le refus du développement qui ne serait pas « équitable ». Une autre conséquence du souci d'intégration est l'attention qui est portée aux coûts de transition et d'adaptation, et au sort de ceux qui risqueraient de faire les frais du développement (les personnes défavorisées). De plus, le caractère intégré du développement local se traduit par l'idée que l'on peut faire du développement économique par le biais du développement social, et non seulement le contraire. Comme le soulignent Boucher et Favreau (2000), il ne faut donc pas séparer l'économique du social.

### **1.2.3.2 Participation communautaire**

En associant les populations cibles dans la gestion des projets, on augmente l'efficacité des investissements par un meilleur ciblage des réels besoins des populations surtout les plus démunies, et on assure la durabilité des projets par la création d'une dynamique et des capacités nécessaires au sein des communautés concernées. Selon Meister (1969, p. 184), le développement communautaire possède des composantes

éducative (processus d'information), démocratique (décision collective), d'organisation (communauté locale envisagée comme un tout), de relations humaines (développement de relations qui augmentent la productivité du groupe et favorisent l'épanouissement des membres), et d'appartenance (identification à la communauté locale). Ainsi, il ne peut y avoir de développement local sans des structures suffisamment démocratiques que pour permettre à chacun de contribuer aux choix. À ce sujet, Guesnier (1986, p. 47) souligne que la dérégulation, la décentralisation des pouvoirs et l'association de structures coopératives ou associatives aux prises de décisions à caractère local, sont une condition indispensable à un développement local.

### **1.2.3.3 Partenariat dans le développement local**

#### *1.2.3.3.1 Concept de partenariat*

Le concept demeure ambigu, signifiant différentes choses pour différentes personnes. Certaines notions peuvent être liées à ce concept. C'est le cas de la consultation, de la concertation, de la collaboration, de la cogestion, du « faire-faire » et de la délégation de gestion. Pour Rodal et Mulder (1994, p. 30), le partenariat est un accord entre deux ou plusieurs parties qui ont convenu de travailler en coopération dans la poursuite d'objectifs partagés ou compatibles, accord dans le cadre duquel, il y a partage de pouvoirs et de responsabilités, investissement conjoint de ressources (temps, travail, financement, matériel, expertise, information), responsabilités et risques partagés, et, idéalement, des avantages communs.

Pour nous et tout au long de ce travail, le partenariat sera considéré comme une relation de collaboration (mise en commun de ressources, partage de l'autorité et des responsabilités, pouvoir explicite et organisé) entre les **acteurs** publics, privés et/ou communautaires du milieu qui s'associent volontairement pour élaborer, exécuter et évaluer une **activité** en vue d'atteindre des **objectifs** au moyen de **mécanismes**, établis de commun accord, et dont les

résultats profitent à toutes les parties, impliquées dans le processus, ainsi qu'aux habitants du milieu.

Il existe plusieurs types de partenariat. Mais, pour la présente étude, l'intérêt portera sur le partenariat entre les acteurs publics et les organisations communautaires, car comme le souligne Boisvert (Proulx, 1996, p. 206), c'est ce type de partenariat qui correspond vraiment à la perspective du développement endogène.

Certains facteurs peuvent influencer la nature des relations entre les acteurs publics et les organisations communautaires, et ainsi sur le succès ou l'échec du partenariat. Nous en faisons échos dans la section suivante.

#### *1.2.3.3.2 Partenariat public-communautaire : facteurs influençant la nature des relations*

L'étude bibliographique montre que deux catégories de facteurs influencent la nature des relations entre les acteurs publics et les organisations communautaires. Il s'agit des facteurs personnels et des facteurs organisationnels (Savard, Turcotte et Beaudouin (2004), cité par Bourque (2007, p. 305). Les facteurs personnels sont liés aux attributs des intervenants et se rapportent à la qualité des rapports humains (écoute et respect de l'autre, transparence, capacité de se remettre en question, reconnaissance de l'expertise de l'autre, etc.), tandis que les facteurs organisationnels sont associés aux caractéristiques des organisations impliquées dans le partenariat.

En ce qui concerne les facteurs organisationnels, le succès des rapports entre les acteurs publics et les organisations communautaires dépend des facteurs suivants :

- l'intégration de l'organisme communautaire dans la communauté (expertise et compétence du partenaire, reconnue sur la base de ses actions antérieures) ;
- le partage d'objectifs communs, centrés sur les besoins des destinataires du projet (Green et Adderly, 1999 ; cité par Savard, 2002) ;
- la formalisation de la collaboration, par des ententes écrites, où les rôles, les responsabilités et les modalités d'application sont clairement définis ;

- l'implication de la population locale dans la relation entre les deux organismes (Godbout *et al.*, 1987, p. 95) ;
- la participation des partenaires à une table de concertation ; et
- la reconnaissance par les bailleurs de fonds des coûts engendrés par le partenariat.

De plus, Bourque (2007, p. 305) énumère d'autres facteurs pouvant jouer un rôle prépondérant dans la réussite ou l'échec du partenariat. L'un des principaux facteurs, pouvant influencer la dynamique du partenariat est l'équilibre entre le caractère endogène (initiative locale pour la mise en œuvre du partenariat, appropriation des priorités et des finalités par les acteurs locaux, définition des problèmes, choix des objectifs et des moyens, et détermination des règles de fonctionnement, etc.) et le caractère exogène (partenariat initié par les acteurs extérieurs au milieu ; par exemple, l'imposition d'objectifs par les bailleurs de fonds ) du partenariat.

Un deuxième facteur du succès, cité par cet auteur, concerne le type de rapports qui s'établit entre les acteurs. Les rapports fortement asymétriques (inégalités de pouvoir et de ressources) et hiérarchiques (rapports de force) s'exercent généralement au détriment des partenaires communautaires et peuvent constituer un facteur d'échec du partenariat.

Le troisième facteur, qui peut conditionner la réussite ou l'échec du partenariat se rapporte à la capacité des acteurs du partenariat à faire cohabiter entre elles des logiques, des approches d'interventions et même de conceptions de la communauté qui sont souvent différentes. Il en est de même de la disponibilité d'un soutien, professionnel et technique, qui joue un rôle déterminant dans la réussite du partenariat.

Enfin, les facteurs de nature opérationnelle (par exemple le temps) et l'accès à l'information (connaissance des sources et critères de financement, enjeux politiques entourant la mise en œuvre des projets, etc.) peuvent avoir une influence sur la réussite ou l'échec d'un projet mené en partenariat.

#### *1.2.3.3.3 Conditions pour le succès du partenariat en développement local*

Sur base des études de Postma (1994), USAID (1997), Tandon (1990), Murphy (1991) et Campbell (1988), cités par Lister (2000, p. 228), Lévesque (2007) et de Gagnon et Klein (1991, p. 249), nous pouvons dégager certains traits significatifs d'un partenariat efficace. Il s'agit de :

- de l'ouverture institutionnelle, permettant une participation institutionnalisée des acteurs publics et des organisations communautaires au processus de partenariat ;
- de la formalisation de la collaboration, par des ententes écrites, où les rôles, les responsabilités et les modalités d'application sont clairement définis ;
- du perfectionnement des compétences déjà acquises ou de l'acquisition de nouvelles compétences ;
- d'une participation équitable de tous les partenaires au processus menant à l'élaboration, à la signature des ententes et à la gestion des projets conjoints (la structure de collaboration doit favoriser une représentation égale au sein des mécanismes de fonctionnement du partenariat, et faciliter la concertation et la répartition claire des rôles et des responsabilités entre les acteurs engagés dans un processus de partenariat) ;
- de l'accès et du partage de l'information afin de favoriser l'appropriation de la vision commune et des stratégies adoptées ;
- de l'existence des mécanismes de règlement des conflits, d'évaluation et du suivi du partenariat ;
- de la satisfaction des besoins de la population et du changement en termes d'amélioration de la qualité de vie ; et
- du lien avec l'environnement externe.

## **1.2.4 Acteurs du développement local**

Les initiatives de développement local sont mises de l'avant par des acteurs du secteur public, du secteur privé ou du troisième secteur (économie sociale).

### **1.2.4.1 Secteur public (rôle de l'État)**

Les initiatives du secteur public sont à la fois diversifiées et complexes. Dans le temps, pour atteindre les objectifs de développement économique et social, les responsabilités incombaient seulement à l'État central. Mais, de plus en plus, celles-ci sont partagées avec les entités administratives décentralisées, les entreprises publiques et les établissements publics administratifs.

Dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement par exemple, l'État peut opter pour la gestion de ce secteur en le confiant à ses différents services (gouvernement 100 %), en lui conférant une forme commerciale, en créant une société d'État ou en choisissant la décentralisation du secteur. Dans le cas où l'État gère le service public seul, les services sont subventionnés et la main-d'œuvre relève du secteur public. Dans le cas d'une gestion commerciale publique, les agences de l'eau possèdent un budget qui diffère de celui de l'État et une autonomie financière, à l'instar d'une entreprise privée. Dans le cas de la société d'État, l'entreprise est indépendante du gouvernement et gérée comme une entreprise privée mais à but non lucratif ; elle est régie par un conseil d'administration au sein duquel l'État et les usagers sont représentés.

### **1.2.4.2 Secteur privé**

Le secteur privé est aussi l'un des acteurs qui contribuent au développement local. Les initiatives du secteur privé peuvent être l'affaire des petites, moyennes ou grandes entreprises (Tremblay et Schendel, 2004, p. 494).

En effet, à la suite des contraintes financières ou enclin à rechercher de l'expertise ou du savoir-faire, l'État peut choisir l'option de déléguer la gestion d'un secteur, comme celui de

l'eau potable et de l'assainissement, au secteur privé. Dans ce cas, il peut conclure un partenariat avec le secteur privé (Partenariat Public-Privé) et ce partenariat peut prendre plusieurs formes : ententes de service (sous-traitance, gérance), franchise, affermage ou société à risques partagés.

### **1.2.4.3 Troisième secteur (économie sociale)**

#### *1.2.4.3.1 Concept d'économie sociale*

Le troisième secteur, secteur récemment apparu entre l'économie de marché et le secteur public, appelé économie sociale, désigne une économie qui regroupe les activités économiques, exercées par des sociétés, principalement des coopératives, des mutualités et les organisations de type associatif ((appelées aussi associations ou organisations sans but lucratif, *non-profit organizations*, *voluntary organizations*, organisations non-gouvernementales, les organisations de charité) dont l'éthique repose sur les principes suivants : la finalité réside dans les services rendus aux membres ou à la collectivité plutôt que dans le profit ; l'autonomie de gestion (qui distingue l'économie sociale versus la production de biens et de services par les pouvoirs publics) ; le processus de décision démocratique (règle d'une personne, une voix) ; et la primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus (rémunération limitée du capital, répartition des excédents, etc.) (Defourny et Develtere, 1999, p. 38).

Un autre concept, utilisé pour désigner le secteur, hors de l'État et du marché, est celui de tiers secteur ou de *secteur sans but lucratif*. Dans le monde anglo-saxon, on parle de « *Non-Profit Organization (NPO)* » ou de « *Non-Profit Sector* ». Selon Salamon et Anheier (1996, p. 15), le tiers secteur désigne un ensemble d'institutions qui partagent les caractéristiques suivantes : elles sont formelles (elles ont un certain degré d'institutionnalisation, c'est-à-dire la personnalité juridique) ; elles sont privées (distinctes de l'État et des organisations, directement issues des pouvoirs publics) ; elles sont indépendantes (elles ont leurs propres règles et instances de décision) ; elles ne peuvent distribuer de profit à leurs membres et à

leurs administrateurs ; et elles doivent comporter un certain degré de participation, volontaire, de bénévoles et/ou de donateurs, et elles doivent résulter d'une adhésion libre et volontaire de leurs membres.

La différence fondamentale entre le concept de « *Non-Profit Sector* » et celui d'économie sociale, réside dans la non distribution de profit (Defourny et Develtere, 1999, p. 40).

#### 1.2.4.3.2 *Économie populaire africaine*

En Afrique subsaharienne, les organisations locales de solidarité, le mutualisme et la coopération ont émergé et se sont développés au sein des sociétés africaines, en réponse à des besoins sociaux, matériels et culturels spécifiques et ont évolué en prenant diverses formes et en adaptant divers modes de fonctionnement (Fall et Diouf, 2000 ; Peemans, 1997 ; Ela, 1998 ; Develtere, 1998). Seules ou avec l'appui des partenaires extérieurs, ces organisations ont pris des initiatives innovantes dans le secteur de l'économie sociale afin de lutter contre le chômage, la précarité et l'appauvrissement.

Aujourd'hui, il existe un fort courant de pensée qui reconnaît les capacités motrices, propres au tiers secteur en Afrique. Cependant, ses partisans préfèrent employer le terme « *économie populaire* », comme synonyme d'économie sociale. Il est utilisé pour désigner « l'expansion de nombreuses petites activités productives et commerciales qui se développent selon une logique autre que celle du monde capitaliste, même si elles sont encerclées par ce dernier : travail indépendant, micro-entreprises familiales, coopératives, artisans organisés, etc. » (Peemans, 1997, p. 117 ; Assogba, 2000, p. 14).

Lieu d'innovation et d'ingéniosité, l'économie populaire permet de satisfaire les besoins essentiels de la population face au retrait de l'État. Elle permet également de saisir les articulations entre les dimensions économiques et sociales de la petite production marchande. Cette économie fonctionne à la fois comme agent économique, sur le marché, et comme acteur social, dans un milieu de vie. Comme le souligne Assogba (2000, p. 14), les activités d'économie populaire sont influencées par différentes logiques : l'économie de subsistance peut faire bon ménage avec l'économie de production visant à dégager un

surplus ; ces deux formes d'économie combinent une logique sociale de reproduction de la position sociale et de rapports sociaux de convivialité. Les relations d'affection tendent à marquer de façon importante les activités informelles. À cet égard, écrit Peemans (1997, p. 111), les liens familiaux et ethniques jouent un rôle important dans la création et le fonctionnement des petites activités.

En effet, devant les défaillances de l'État, l'économie populaire joue un rôle déterminant dans la production de biens et de services collectifs, surtout dans les quartiers urbains défavorisés. Les ONG, les associations locales, les coopératives, etc., bref les organisations de la société civile s'impliquent davantage dans le processus de développement. D'ailleurs, sous le label de bonne gouvernance, de plus en plus, les organisations internationales préconisent une forte implication des acteurs de la société civile dans la résolution des problèmes de développement.

#### *1.2.4.3.4 Société civile africaine et bonne gouvernance*

##### 1.2.4.3.4.1 Bonne gouvernance dans le contexte des pays en développement

À la fin des années 1980, après l'échec des Programmes d'ajustement structurel (PAS), les experts de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International ont commencé à formuler quelques questions d'ordre théorique, relatives aux conditions sociales et politiques (idéales) pour favoriser l'instauration des gouvernements *compétents en matière de gestion des affaires publiques, politiquement légitimes* et capables de mettre en œuvre un processus socio-politique consensuel, susceptible d'appliquer, de façon efficace, les programmes d'ajustement structurel. C'est dans cette perspective que va émerger l'approche de la bonne gouvernance<sup>5</sup>. Selon Kernem (2004, p. 12), une bonne

---

<sup>5</sup> Au niveau local, le terme de « gouvernance locale » tire son origine de l'Agenda local 21, adopté à Rio de Janeiro (Brésil) en 1992. Une des recommandations est la mise en place, au niveau des collectivités locales, d'un Agenda 21 local, un programme d'actions, définissant les objectifs et les moyens de mise en œuvre du développement durable du territoire et élaboré par la mise en cohérence des objectifs de la collectivité et en

gouvernance signifie que les priorités politiques, sociales et économiques sont fondées sur un large consensus et que les voix des plus pauvres et des plus vulnérables sont prises en compte dans le processus de décision. La bonne gouvernance est ainsi le fondement de la gestion participative, démocratique et transparente des affaires publiques. Dans cette perspective, Stocker (1998, p. 19) mentionne que la gouvernance doit être considérée comme un processus interactif, privilégiant la concertation, le partenariat, la participation et la transparence dans la décision pour traiter les problèmes économiques et sociaux.

Cependant, au niveau des institutions internationales, en axant la conception de la gouvernance, ou de la *bonne* gouvernance, autour des mots clés de *l'efficacité*, de la *responsabilisation*, de la *participation* et de la *transparence*, le but affiché est de limiter les prérogatives de l'État, de lutter contre la corruption, de donner plus de visibilité aux acteurs participant au développement et de renforcer les acteurs de la société civile.

#### 1.2.4.3.4.2 Société civile africaine

Le terme « société civile » est souvent utilisé de façon polysémique par les acteurs de la coopération internationale. Selon Sebahara (2000, p. 14), la société civile désigne l'ensemble des groupes, des associations et des organisations non étatiques (ONG, associations religieuses, associations des femmes, associations des jeunes, comités de gestion des forages, et organisations d'économie sociale. Ces multiples organisations diffèrent par leurs origines et leurs objectifs, par les moyens humains et matériels qu'elles peuvent mobiliser pour mener leurs actions, par leur expérience et leurs capacités de gestion des projets, par leur statut juridique<sup>6</sup>, etc.

---

concertation avec l'ensemble des acteurs socio-économiques concernés (Kernem, 2004 ; Strong et Dowdeswell, 1996).

<sup>6</sup> Certaines associations ont un statut d'ONG au niveau national ; d'autres ont un acte de reconnaissance en tant qu'association délivré par la province ; d'autres encore sont des associations de fait qui ne sont pas reconnues juridiquement faute de moyens financiers pour remplir les formalités administratives nécessaires.

En Afrique subsaharienne, les conceptions et les débats sur la notion de société civile proviennent de l'extérieur et souvent véhiculés par les organisations internationales à la suite des crises du développement. L'intérêt manifesté pour la notion de société civile doit être ainsi associé aux tutelles exercées sur les États africains à travers les notions de gouvernance, de responsabilité, d'appropriation et de lutte contre la corruption. L'application d'une "bonne gouvernance" en Afrique illustre donc un paradoxe puisqu'elle suppose la fin d'un monopole étatique dans la régulation économique et sociale qui n'a jamais véritablement existé. Comme le soulignent Pirotte et Poncelet (2003), on promeut la fin "du tout à l'État", la décentralisation et la délégation vers des opérateurs privés alors même que les faiblesses de l'État ("weak state" ou "soft state") ont été régulièrement constatées. Comme le mentionne Hewitt de Alcantara (1998, p. 113), en insistant sur l'importance de la société civile, on donne l'impression qu'une société civile forte implique un gouvernement faible ou que celui-ci opprime automatiquement celle-là.

En effet, cette conception revancharde s'inspire de la situation, observée en Europe de l'Est, où le renversement des dictatures communistes a été marqué notamment par des mobilisations contestataires, animées par des organisations "civiques". Mais, elle ne semble pas bien adaptée à la réalité politique africaine, dominée davantage par des États "faibles" ou "Léviathan boiteux" (Callaghy, 1987 ; cité par Pirotte et Poncelet, 2003). Le rêve néolibéral d'un État "minimum", face à une société civile maximum, n'est donc pas directement transposable en Afrique à moins de renforcer cet État, ou, au minimum d'autoriser son redéploiement, en même temps que l'on soutient le "réveil" de la société civile.

Par ailleurs, la disqualification du concept de société civile au regard des situations africaines s'articule fondamentalement autour de l'argument selon lequel l'État et la société s'y interpénétreraient à un degré tel qu'ils se confondraient l'un dans l'autre (Otayek, 1999,

---

Ces différences de statut jouent un rôle central dans les rapports que les associations entretiennent avec les pouvoirs publics.

p. 15). À cet effet, soulignent Peemans (1997, p. 106) et Hibou (Bayart *et al.*, 1999, p. 119), la séparation entre formel et informel n'y est pas pertinente. D'un côté, les pratiques illégales sont aussi bien le fait du secteur formel ; de l'autre, les réseaux de « l'informel » sont particulièrement structurés et hiérarchisés, et leur insertion sociale est très forte.

#### Encadré 2. Société civile en Afrique

L'histoire postcoloniale montre que l'État africain, dans son extension, a réussi à dominer la société civile et non à la servir. L'imposition d'un État centralisé a accentué la fragmentation de la société civile. Le pluralisme politique, reconnu peu à peu depuis 1989-90, est encore confus dans beaucoup de pays. D'où la faiblesse des acteurs et des structures de la société civile qui cherchent encore à se consolider et à s'affirmer comme des interlocuteurs de l'État. De plus, il existe de larges franges de la population qui n'ont pas les moyens (matériels et humains) ni la possibilité de se structurer non seulement pour prendre en charge leurs problèmes mais aussi pour bénéficier de l'aide accordée à la « société civile » par les bailleurs de fonds.

Une autre remarque concerne le risque de détournement de l'aide. En effet, on se trouve dans un contexte où la logique du profit s'accroît en même temps que les inégalités ne cessent de se creuser entre riches et pauvres. L'hypothèse d'une tentative d'enrichissement personnel pour certains représentants de la « société civile » ne serait pas invraisemblable. Dans cette logique, il serait possible de voir certains fonctionnaires de l'État "se convertir" en représentants de la société civile (Sebahara, 1998, p. 95-96). Comme le souligne (Chauvreau, J-P., *et al.*, 2001, p. 150-153), certains fonctionnaires cumulent une position dans l'appareil d'État, dans les systèmes de pouvoir locaux et même dans des projets d'aide extérieure. Il en résulte une imbrication bien plus grande entre le dispositif étatique et la société civile dont les leaders sont souvent des fonctionnaires ou tiennent leur position grâce à leur proximité des services de l'État.

Par exemple, pour faire face aux contraintes internes et externes (confiscation de certaines fonctions étatiques et bureaucratiques par les bailleurs de fonds et les ONG), l'État s'y est adapté par les opérations de privatisation (Chabal et Daloz, 1999). Selon Diouf (1999, p. 16-18), cette forme de privatisation entraîne la diversification de la formation sociale et l'émergence d'acteurs qui se positionnent en dehors de l'État, de la bureaucratie et de la

classe dirigeante, dont ils peuvent constituer le « double ». Il convient ainsi de tenir compte de la complexité des sociétés africaines, des capacités des acteurs à peser sur le cours des choses, à les dévier, les contourner et les détourner en usant de ressources diverses.

Dans ce contexte, il y a intérêt à tenir compte du capital social, pour la revitalisation des communautés, et de son potentiel, dans la recherche des solutions aux problèmes sociaux auxquels les populations sont confrontées.

#### 1.2.4.3.4.3 Capital social

Fournissant aux membres d'une société donnée des finalités, des motivations, des convictions et des certitudes, le capital social se situe ainsi à la base des logiques d'action. Ce concept a été popularisé par James Colman (1988) puis, généralisé, par Robert Putnam, dans un ensemble de publications dont la principale et la plus récente s'intitule « *Bowling alone : The collapse and revival of american community* » (2000). Les définitions du capital social diffèrent d'un auteur à un autre. Cependant, dans la plupart des recherches, il est fait usage de la définition de Putnam : « Le capital social se réfère à des connexions entre individus et réseaux sociaux, ainsi qu'aux normes de réciprocité et de confiance qui en découlent » (OCDE, 2003, p. 284).

Putnam (1993) soulève la question de l'action collective et du dilemme qu'elle pose : comment être sûr que l'autre tiendra sa parole et ne fera pas défection ? Il met en évidence le rôle des institutions formelles dans la régulation des transactions et la limitation des comportements opportunistes. Le capital social est analysé comme étant tout à la fois engagement dans la communauté, participation active aux affaires publiques, reconnaissance de l'égalité politique et valorisation de la solidarité, de la confiance, de la tolérance, de la réciprocité et de la coopération (Côté, 2002).

En effet, en Afrique subsaharienne, il existe des réseaux sociaux (à base de parenté, ethnique ou religieux) qui affectent les relations entre les individus membres du ménage et l'extérieur. Les structures lignagères et ethniques, bien loin de se dissoudre dans une modernité assimilable aux structures occidentales, semblent se renforcer. Les divers

réseaux de solidarité et les mécanismes redistributifs constituent des modes essentiels de régulation et expliquent des pratiques de crise. Selon Hugon (2003, p. 61-65), les règles dominantes ne sont pas salariales, mais coutumières, hiérarchiques, paternalistes.

### Encadré 3. Pouvoirs locaux et pouvoirs d'État en Afrique

Les pouvoirs locaux ne sont pas nouveaux dans la ville africaine. La vitalité des pouvoirs locaux, en bonne partie autonomes, a illustré pendant des années les déficiences dans l'encadrement des villes. Selon les lieux, selon les époques, la nature et l'efficacité des pouvoirs locaux varient considérablement. Il subsiste dans les villes d'Afrique centrale, quelques chefs coutumiers. Puisant leur légitimité dans l'enracinement territorial de leur communauté, ceux-ci sont des notables de villages, rattrapés par la croissance urbaine. Or, la société urbaine, tout en craignant les « forces magiques », manipulées par ces hommes du terroir, méprise une société villageoise qu'elle considère comme « attardée » et écrasée sous le nombre. Des pouvoirs coutumiers résiduels subsistent parfois dans les périphéries urbaines. Ils vendent des terres à des citadins, désireux d'acquérir une parcelle pour construire. Il en est de même de l'église. Des contacts de l'église avec l'extérieur, par le biais des organisations caritatives, donnent accès à d'importantes sources de financement. Le religieux, éloigné de son milieu d'origine, dont il subit moins de pression, bénéficie d'un préjugé favorable (Piermay, 1992, p. 286-287).

En ouvrant le champ institutionnel, les réformes décentralisatrices leur procurent une ressource complémentaire, car les nouvelles autorités locales ne se substituent pas aux anciens dispositifs de pouvoir auxquels elles se superposent souvent. L'articulation entre ceux-ci et celles-là est au centre des jeux politiques que s'efforcent de manipuler les divers acteurs capables de peser sur la vie locale. Les luttes internes et les jeux d'alliances entre pouvoirs économiques, coutumiers, confessionnels et politiques, l'accès à la fonction municipale permettent de construire ou de détruire les rapports de force (Jaglin et Dubresson, 1992, p. 296).

Après cette présentation des caractéristiques de la théorie du développement endogène et du paradigme de développement local, tout en considérant le bien-fondé de ces modèles, il est essentiel d'en relever certaines limites.

## **1.3 Limites du développement par le bas**

### **1.3.1 Impacts économiques des projets « *bottom up* »**

Globalement, dans la plupart des pays en développement, l'impact économique des projets « *bottom-up* » a généralement été faible, voire insignifiant. Ceux-ci n'ont pas créé de nouveaux emplois ni de possibilités de revenus pour un grand nombre de personnes et ils n'ont pas augmenté de manière significative le revenu des personnes qui y ont été impliquées. Le principal obstacle a été la faiblesse de la demande pour les biens et services, produits par ces initiatives à la base, influencé par le taux de croissance relativement bas de l'économie formelle.

Cette limite peut-être attribuable au manque d'intérêt à examiner la nature des liens qui existent entre l'économie formelle et les activités informelles, c'est-à-dire la relation directe entre les performances macro-économiques d'un pays et la sphère informelle ; l'approche du développement par le bas étant délibérément conçue pour décourager ce type de rapport. Aussi, à l'instar de Sanyal (Defourny *et al.*, 1999, p. 186), nous trouvons réducteur d'analyser l'impact des activités informelles pour le développement économique d'un pays sans tenir compte de l'économie formelle. Selon cet auteur :

« Si l'économie formelle « au sommet » stagne, il est probable que l'économie informelle à la base stagne également. Contrairement à ce que postulait la logique du « développement par le bas », la stagnation de l'économie formelle ne peut-être vaincue simplement en encourageant des petites initiatives informelles, car les deux économies sont liées d'une façon ou d'une autre ».

### **1.3.2 Limites des Organisations non gouvernementales (ONG)**

La théorie du développement endogène a privilégié le recours aux ONG pour promouvoir le développement à la base. Mais, les expériences montrent qu'elles n'ont pas pu exercer une pression considérable ni sur les autorités ni sur le gouvernement local, car

chaque organisation travaillait séparément. À cet effet, nous souscrivons à l'analyse de Sanyal (1991) qui rapporte ceci :

« Un autre facteur ayant contribué à la vulnérabilité des ONG a été leur incapacité à coopérer entre elles et leur réticence à instaurer des relations structurelles avec les gouvernements. Ces organisations, censées représenter des modèles de coopération, se font souvent concurrence, et elles développent rarement des liens institutionnels entre elles. Et c'est surtout la dépendance de ces organisations vis-à-vis des bailleurs de fonds qui les pousse à se présenter, chacune, comme étant la plus efficace pour aider les pauvres ».

Peemans (2002, p. 422) ajoute :

«... souvent les ONG sont instituées – et d'ailleurs s'instituent très largement elles-mêmes – comme les représentantes par excellence de la « société civile », alors que ce sont à l'évidence celles qui ont de très loin le moins de légitimité sociale, même seulement tacite : elles sont d'ailleurs le plus souvent inconnues de l'immense majorité de la population (...) ces organisations, définies comme représentantes de la « société civile », entretiennent... avec les intervenants publics internationaux des relations plus suivies et plus intenses qu'avec les autres composantes de la « société civile » (...) Et surtout c'est dans une grande mesure de ces acteurs publics qu'elles tirent leur légitimité (...) ».

Annis (1987) observe que les efforts des ONG ont mené à la création de petits projets isolés, auxquels faisait défaut le soutien institutionnel nécessaire à une reproduction à grande échelle. Les ONG étaient généralement efficaces dans la gestion de petits projets, à l'intérieur de périmètres limités, et leur impact était limité lorsqu'on étendait leurs activités sur une grande échelle. Comme le souligne Sanyal (Defourny *et al.*, 1999, p. 187) :

« La plupart des ONG tentaient de résoudre ce dilemme non pas en coopération avec d'autres ONG, mais en étendant leurs propres activités. Ce faisant, elles perdaient l'avantage comparatif lié à leur petite taille et à leur spécialisation dans une activité spécifique ou une zone géographique bien définie. Généralement, elles sombraient dès que l'échelle et la diversité des problèmes devenaient ingérables ou que les dirigeants initiaux étaient confrontés à l'émergence de rivaux qui abandonnaient l'organisation mère, entraînant avec eux certains des meilleurs collaborateurs ».

En matière d'équité, comme le fait remarquer Tendler (1982), cité par Sanyal (Defourny *et al.*, 1999, p. 189), il apparaissait que les ONG concentraient leurs efforts non pas sur « les plus pauvres d'entre les pauvres » mais sur des groupes dont le revenu était d'un niveau sensiblement supérieur.

Quant au fait présumé que les ONG réagissaient plus rapidement et avaient un comportement plus responsable que le gouvernement, il s'avère que les ONG ont une plus grande capacité à adapter leurs projets aux besoins locaux, mais cette rapidité d'adaptation requiert en retour une certaine flexibilité dans la gestion des projets. Or cette flexibilité ne peut être assurée qu'aux dépens d'une application moins stricte des procédures visant à assurer une gestion rigoureuse des fonds confiés aux ONG.

### **1.3.3 Échelle des actions de développement**

Dans le développement local, si le quartier correspond à la taille du territoire qui convient pour assurer la participation communautaire, il constitue, en revanche, un espace très restreint par rapport à l'étendue des marchés et des réseaux d'échanges économiques. À cet effet, nous souscrivons à l'analyse de Lemelin (1991) qui rapporte que :

« Les limites économiques de l'approche territoriale tiennent essentiellement à l'ouverture de petits territoires par rapport aux échanges avec l'extérieur. Généralement, plus un espace est petit, plus ses échanges avec l'extérieur occupent une part importante de l'activité économique. Plus un espace est petit, moins il est « autosuffisant » et plus les biens et services qui y sont consommés viennent de l'extérieur, en raison de la mobilité de personnes par rapport aux déplacements de consommation. Il s'ensuit notamment que les effets multiplicateurs tendent à devenir faibles : à l'échelle du quartier, comme on s'y attendrait, ceux-ci se limitent presque exclusivement aux services à la consommation à caractère local : certains commerces de détail, services personnels, etc. ».

Aussi, à l'instar de Proulx (1995, p. 36), au niveau économique, on ne peut se soustraire aux nombreuses et diverses forces descendantes, que sous peine d'être fortement désavantagé dans le jeu du marché et dans les règles de l'allocation des ressources des

grandes organisations centralisées. Cette analyse est partagée par Fisette (Blary, Boisvert et Fisette, 1997, p. 27) lorsqu'il se réfère à la décentralisation. Il s'exprime en ces termes :

« Certains services connaissent de fortes économies d'échelle et ne devraient pas en principe être décentralisés. Le rapprochement des fonctionnaires des populations améliore en général la qualité des services offerts, mais pas forcément leur coût de production. Il faut aussi tenir compte de la qualité et de la quantité de personnel disponible aux différents paliers de gouvernement, des caractéristiques des services à livrer et de la capacité financière des différentes instances qui seront appelées à payer les factures ».

Une autre critique, émise à l'endroit du développement économique local, est son apport mineur dans le correctif au retard économique des régions, éloignées des grands centres, surtout dans le cas des régions les plus démunies en ressources humaines et physiques. Dans ces régions, en dehors d'importants transferts des pouvoirs publics, les difficultés économiques pousseront une partie importante de la population à émigrer vers les centres économiques prospères. Nous adhérons à l'idée de P.A. Julien, cité par Joyal (Côté, Klein et Proulx, 1996, p. 305-306) qui préconise de s'appuyer sur l'entrepreneurial local afin d'y promouvoir le développement économique.

De plus, certains auteurs ont mis en doute l'importance du développement local à l'heure de la mondialisation de l'économie et de la mobilité de la population. En d'autres termes, on se demande si le développement à partir d'un quartier, d'un grand centre urbain ou d'une localité dans une région éloignée offre encore aujourd'hui une base pertinente d'intervention en organisation communautaire ?

À cet effet, nous souscrivons à l'idée de Favreau (1991, p. 91-92) qui souligne que l'expérience actuelle démontre que les communautés locales sont en interdépendance avec d'autres agents économiques et sociaux hors du milieu, même hors du pays même. En dépit de tous les facteurs susceptibles de délocaliser l'action collective (mondialisation de l'économie, mobilité sociale, etc.), on constate aujourd'hui, la persistance des communautés de voisinage. En outre, les gouvernements prennent davantage conscience des problèmes immenses provoqués par la centralisation étatique, tant sur le plan

économique que sur le plan social. La nouvelle tendance est à la décentralisation. Plus encore, dans le cadre d'une planification stratégique, il faut additionner les forces locales pour favoriser l'émergence d'un développement établissant les passerelles nécessaires entre un projet économique et un projet social. Et la menace pesant sur l'environnement est venue renforcer l'urgence de la mobilisation pour la protection d'un environnement local sans cesse bafoué par la pollution sous toutes ses formes.

Dans un esprit de solidarité et de coopération, le concours des pouvoirs publics s'avère donc indispensable au développement des régions périphériques et marginalisées. En fait, il est de plus en plus reconnu que l'opposition systématique entre les deux modes de développement (*top-down et bottom-up*) est sûrement trop limitative pour être souhaitée. Comme le souligne Vachon (1995, p. 36) :

« D'un côté, l'une des grandes faiblesses des modèles de développement par le haut, fut de ne pas considérer les conditions et les potentialités spécifiques qui varient d'un espace local ou régional à un autre. D'un autre côté, les expérimentations de développement récemment analysées ont démontré l'aspect réducteur de la notion « par le bas », par rapport aux conditions réelles de réalisation d'initiatives sur le terrain ».

En définitive, il existe des limites à ce que l'économie sociale informelle peut accomplir, malgré les bonnes intentions de ses acteurs et de ses institutions, surtout dans les villes des pays en développement, où les besoins sont vastes et les ressources très limitées. Ainsi, nous adhérons, pour notre part et pour la suite de ce travail, à l'idée de Stearns et Otero (1990), cité par Sanyal (Defourny *et al.*, 1999, p. 189), relative à la collaboration entre les institutions de l'économie formelle (État, municipalités, entreprises privées) et les groupes actifs dans l'informel (ONG, organismes communautaires, associations sans but lucratif, opérateurs privés indépendants) pour faire face aux problèmes de pauvreté, souvent structurels. La dynamique doit être faite de concertation et de partenariat.

Cette nécessité de coopération est corroborée par quelques expériences positives en matière de développement. Ces expériences démontrent que l'économie sociale informelle ne peut jouer un rôle effectif dans la promotion d'actions de développement, touchant un plus grand

nombre, que si ses efforts sont renforcés par ceux, simultanés, des acteurs de l'économie formelle (institutions de marché et gouvernement).

L'exemple d'une alliance tripartite entre le gouvernement, les institutions de marché et une organisation locale, très ancrée dans le tissu social, est celui de la « *Grameen Bank* » (banque spécialisée dans le micro-crédit destiné aux pauvres), projet de développement « *bottom-up* », aujourd'hui universellement reconnu comme une réussite (Sanyal, dans, Defourny *et al.*, 1999), qui accorde des micro-crédits aux populations pauvres.

« Bien que dans la littérature sur le développement, on attribue souvent la réussite de la *Grameen Bank* aux seuls efforts du Dr Muhammad Yunus ainsi qu'à son organisation très décentralisée, à l'époque où le Dr Yunus et son collègue le Dr H.I. Latifee créèrent la petite organisation, qui allait par la suite devenir la *Grameen Bank*, ils faisaient partie du Département d'Économie de l'Université de Chittagong. Ce lien institutionnel, outre qu'il conférait aux initiateurs du projet une certaine légitimité, leur assurait également un revenu fixe en ce début de carrière. Le Dr Yunus convainquit par ailleurs une banque locale de s'impliquer dans le projet. Il y parvint, non pas tant parce qu'il était l'initiateur d'un projet à la base, que parce que sa famille entretenait depuis longtemps de bonnes relations avec cette banque et que son père y avait un dépôt, à l'époque une somme appréciable » (Sanyal, dans, Defourny *et al.*, 1999, p. 190).

Dans le contexte actuel, visant l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), les entreprises de l'économie sociale peuvent devenir des partenaires capables de cogérer ou de coproduire des services base en faveur des ménages des quartiers urbains pauvres.

## **Conclusion**

Le développement local, défini comme un processus endogène d'accroissement durable du bien-être d'une communauté, semble offrir une base conceptuelle et pratique suffisamment riche pour appuyer la formulation de stratégies novatrices et bien adaptées de la part des communautés locales. Mais, comme le souligne Prévost (2003, p. 26), celles-ci ne remplacent pas les politiques nationales, elles les adaptent, les complètent et souvent, suppléent à leurs carences et à leurs limites. C'est dans ce dernier cas, qu'elles apparaissent comme des alternatives de développement.

La sortie de crise pourrait passer par un nouveau partage de responsabilité entre les acteurs du développement local. De nouveaux modes d'intervention des pouvoirs publics et de nouvelles interfaces publique/associative / privée devraient être élaborées pour faire face aux problèmes de développement. C'est probablement par le truchement de gouvernements locaux et les partenariats « municipalités, associations, ONG et PME » qu'émergeront de nouvelles pratiques et politiques favorisant le développement et, ultimement, la construction d'un État, que Favreau (2005, p. 31) qualifie d'État social.

À ce jour, on connaît encore mal les mobiles et les modalités de la coopération entre économie formelle et économie sociale informelle, ainsi que les moyens de la favoriser (Sanyal, dans, Defourny *et al.*, 1999, p. 190). Une meilleure connaissance des moyens de favoriser les interactions entre les différentes sphères de l'économie est donc d'une importance capitale. Cette recherche veut donc pallier cette situation, en explorant le type de partenariat entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs, susceptible de favoriser l'accès durable à l'eau potable des ménages pauvres des zones urbaines périphériques et marginales.

## **Chapitre 2. Problématique de la fourniture de l'eau potable dans les quartiers urbains pauvres**

Ce chapitre est consacré à la problématique de la fourniture de l'eau potable dans les zones urbaines périphériques et marginales. La première section présente les défis de la gestion des services de base dans les villes d'Afrique subsaharienne. La deuxième traite des difficultés et de la complexité de l'action en partenariat en vue de la fourniture des services de base à la population. Un accent est mis sur les obstacles qui influencent les pratiques de partenariat, impliquant les opérateurs informels collectifs, et sur les leçons tirées des différentes expériences de partenariat, mises en œuvre pour la fourniture de l'eau potable et des services d'assainissement dans les quartiers urbains pauvres. Enfin, la dernière section aborde les objectifs et les questions spécifiques de la recherche.

### **2.1 Défis de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement dans les villes d'Afrique subsaharienne**

#### **2.1.1 Croissance de la population des villes africaines**

L'augmentation rapide de la population dans les villes des pays en développement, qui ne s'accompagne pas de la mise en place d'infrastructures et d'équipements collectifs supplémentaires, constitue un défi majeur pour la gestion des services urbains. Selon le FNUAP (2007, p. 8), de 2000 à 2030, la population urbaine de l'Afrique passera de 294 millions à 742 millions, celle de l'Asie de 1,36 milliard à 2,64 milliards, et celle de l'Amérique latine et des Caraïbes de 394 millions à 609 millions. Du fait de cette évolution, en 2030, 81 % de la population urbaine mondiale vivront dans les pays en développement, près de 70 % rien qu'en Afrique et en Asie.

En Afrique subsaharienne, par exemple, plus de la moitié de la croissance urbaine est due à une croissance démographique exceptionnellement forte et rapide. Hugon (2003, p. 76) souligne que cette croissance est fonction de l'évolution démographique et de l'expansion territoriale des villes. Urbanisée à moins de 10 %, il y a trente ans, le taux d'urbanisation était, en 2000, de 35 % de la population.

En effet, si la population totale s'accroît annuellement au rythme de 3 %, la population urbaine, elle, gagne 5 % en Afrique centrale, et plus de 6 % en Afrique orientale, avec des records de 10 % en Tanzanie, 9 % au Mozambique, 8 % au Swaziland. Le taux brut de natalité dépasse couramment 50 ‰ alors que le taux de mortalité tombe à 15 voire 10 ‰. Avec un taux d'accroissement naturel compris entre 2 et 3,5 % par an, tous les pays africains éclatent de vitalité et de jeunesse : 46 % de la population a moins de 15 ans et 57 %, moins de 20 ans (Frelot *et al.*, 1999, p. 28).

La croissance continue de la population urbaine a engendré une forte demande de services urbains (logement, eau potable, assainissement, transport, énergie, etc.) mais la disponibilité de ces services n'a pas suivi le rythme de cette augmentation pour être ainsi en mesure d'améliorer les conditions de vie des populations. À ce sujet, Kankwenda *et al.* (1999, p. 37) soulignent que les pays n'ont pas été à la hauteur des défis à relever, notamment pour atténuer la pauvreté et surtout son rythme d'accroissement.

### **2.1.2 Urbanisation de la pauvreté**

L'augmentation de la population dans les villes d'Afrique subsaharienne, en l'absence des dispositions nécessaires pour les accueillir, a entraîné une pression constante sur les infrastructures et les équipements collectifs existants.

Dans le cas de l'accès à l'eau, par exemple, l'absence d'accès à l'eau potable traduit une situation de pauvreté profonde. Elle signifie que les populations vivent à plus d'un kilomètre de la source d'eau potable, la plus proche, et qu'elles collectent l'eau dans des canaux de drainage, des fossés ou des ruisseaux, susceptibles d'être infectés par des

organismes pathogènes et des bactéries, pouvant entraîner des maladies graves ou mortelles. Plus on est pauvre, plus on paie cher l'eau salubre. Selon Mayrand *et al.* (2000, p. 9), les ménages pauvres des pays en développement paient, en moyenne, douze fois plus cher l'eau potable que les ménages de la classe moyenne ou supérieure. Ce problème résulte du fait que les réseaux publics de distribution d'eau potable ne desservent que les quartiers urbains favorisés. En conséquence, les habitants des zones défavorisées doivent s'approvisionner auprès de revendeurs d'eau qui pratiquent des prix plusieurs fois supérieurs à la tarification appliquée dans le réseau public.

### **2.1.3 Incapacité de l'État à offrir les services urbains de base**

Face à la montée de la crise urbaine, les gouvernements africains ont tenté d'apporter des solutions aux problèmes des citoyens. Mais depuis l'indépendance, la capacité des gouvernements africains à mettre sur pied et à réaliser des politiques, suivies et cohérentes, s'est constamment détériorée. Comme le soutient Fukuyama (2005, p. 70), presque tous les pays africains ont vécu une régression dans leurs capacités d'offrir des services urbains de base au cours des trente dernières années. À cet égard, la majorité d'entre eux avait une meilleure capacité au moment de l'indépendance qu'aujourd'hui.

En outre, la crise et le démantèlement de l'État et du secteur public continuent d'accélérer la marginalisation d'une partie des couches populaires et des petites classes moyennes en milieu urbain. Si les politiques d'ajustement structurel ont permis de rétablir, dans certains cas, les grands équilibres, elles se sont également traduites par l'appauvrissement de nombreuses catégories sociales. Selon Peemans (2002, p. 207-208), en Afrique, les conséquences sociales de l'ajustement ont été particulièrement sévères en milieu urbain. La réduction des dépenses publiques, imposées par les mesures de stabilisation, prises en vue d'atténuer les déficits budgétaires, a conduit les États à diminuer la part des budgets nationaux consacrés aux services sociaux de base (santé, éducation). La liquidation des entreprises publiques, déficitaires, et la réduction des effectifs de la fonction

publique ont entraîné des licenciements massifs. Cette réduction de la capacité d'absorption du secteur moderne a conduit à une augmentation du chômage et à une expansion des activités dites « informelles ».

Par ailleurs, pour pallier l'incapacité de l'État à fournir adéquatement des services urbains de base au niveau local, la décentralisation a été préconisée comme approche, permettant d'associer directement les bénéficiaires à la gestion des affaires locales.

#### **2.1.4 Décentralisation des services urbains de base**

Il est de plus en plus reconnu que la délégation de compétences et de responsabilités de l'État central aux autorités décentralisées permet aux pouvoirs publics de se rapprocher des administrés, c'est-à-dire d'être plus accessibles, davantage au fait des conditions locales, et donc mieux à même de répondre aux besoins de la population.

Cependant, partant des différentes expériences de mise en œuvre de la décentralisation pour promouvoir le développement local en Afrique subsaharienne, Stren et White (1993, p. 319) et Bonfiglioli (2003, p. 82) soulignent que les collectivités territoriales manquent généralement de personnel qualifié et motivé. Les ressources financières, provenant de leurs propres sources de revenus ou de transferts, sont faibles, et les ressources matérielles sont presque inexistantes. La plupart des conseillers élus ne sont pas éduqués et ont besoin de programmes d'alphabétisation. À ce sujet, Cheema (1988, p. 258) signale qu'il y a également un manque de clarté dans l'attribution des fonctions et des responsabilités aux agences publiques, à différents niveaux de gouvernement ; un manque de transparence des procédures de mise en œuvre et de gestion des services urbains ; et un manque ou une faiblesse de communication et de consultation avec les autres acteurs locaux de développement (secteur public, secteur privé et ONG locales). Les relations entre les collectivités territoriales et les ministères sectoriels sont incertaines, et le gouvernement central interfère souvent avec les affaires locales.

Par ailleurs, les difficultés éprouvées par les administrations locales à offrir des services aux citoyens ont suscité la tendance à recourir au secteur privé dans la prestation de services et ce, dans divers domaines comme l'eau potable et l'assainissement, etc.

### **2.1.5 Privatisation des services de l'eau potable et de l'assainissement**

Plusieurs raisons ont été évoquées pour expliquer la nécessité de recourir au secteur privé dans la gestion des services de l'eau et de l'assainissement, notamment par suite de la capacité du secteur privé à mobiliser des ressources financières et à apporter l'expérience et le savoir-faire nécessaires à la gestion efficace des projets. Dans les pays en développement, il existe de nombreux exemples de prestation des services publics par des sociétés privées, et la tendance est probablement à l'augmentation de cette façon de faire. Beaucoup de ces services sont offerts localement, en plus des services, offerts par les autorités locales ou en accord avec elles.

Cependant, l'expérience de la privatisation formelle, dans beaucoup de villes, montre qu'elle n'a pas bénéficié aux communautés à faible revenu, et souligne le besoin de voir le secteur public jouer un rôle essentiel dans la livraison de services essentiels, spécialement dans les bidonvilles. Selon Stren et White (1993, p. 5), en Afrique, où une grande proportion de la population urbaine est extrêmement pauvre, il n'est pas certain que la privatisation ait des conséquences positives pour les pauvres.

L'exemple de la Côte d'Ivoire illustre le défi de la privatisation de l'eau et des services d'assainissement dans un pays en développement et les difficultés de satisfaire les besoins des communautés à faible revenu. La Société de distribution d'eau de la Côte d'Ivoire (SODECI) a reçu la concession de la gestion du système d'approvisionnement en eau et un contrat pour maintenir le réseau d'égouts. Malgré le fait que le contrat contenait une clause, donnant droit à la compagnie de recevoir des compensations pour toute anomalie entre la consommation réelle et les évaluations de la Direction des eaux (base de la négociation des

contrats de concession), la société a affirmé que le système était inefficace et périodiquement inefficace dans les quartiers à faible revenu (UN-Habitat, 2005, p. 48).

À ce sujet, Mayrand *et al.* (2000, p. 9) soulignent que le paiement des services associés à l'eau constitue l'un des problèmes les plus préoccupants dans un contexte de privatisation. Selon la Banque Mondiale (2003, p. 144), la participation du secteur privé au financement des infrastructures de l'eau et de l'assainissement a été difficile à cause de la forte résistance des populations devant la hausse des tarifs, visant à recouvrer les coûts, situation qui, à long terme, a augmenté les risques du financement des actifs (immobilisations).

De plus, l'abolition des tarifs sociaux et d'autres formes de subventions, visant le niveau de consommation minimum des services de base, a eu une incidence négative sur les pauvres urbains. Comme le souligne l'UN-Habitat (2005, p. 47), à cause de leur niveau de pauvreté, les familles pauvres urbaines ne peuvent même pas payer les frais minimum requis pour accéder aux infrastructures et services de base. À cet effet, Blary *et al.* (1997, p. 120) font remarquer que la politique de privatisation des infrastructures ne semble pas adaptée aux quartiers pauvres, car il s'agit d'infrastructures de base, liées à la notion de service public et irréductibles à la seule notion de rentabilité. Les effets de débordement de ces services de base, leurs impacts sur la santé et l'environnement appellent une intervention tutélaire des pouvoirs publics.

En définitive, les difficultés rencontrées par l'État, dans l'approvisionnement des ménages en eau potable, et la réticence du secteur privé d'intervenir dans les zones urbaines périphériques et marginales, ont eu une incidence sur l'émergence des opérateurs informels dans la fourniture des services urbains de base.

### **2.1.6 Implication des opérateurs informels dans la fourniture des services de base dans les quartiers urbains pauvres**

Le secteur informel est devenu, au cours des trois dernières décennies, une composante structurelle indispensable dans les villes d'Afrique subsaharienne. Il favorise

également l'accès des populations démunies aux biens et services urbains de base et il est vu comme un recours devant l'incapacité du secteur moderne à absorber toute l'offre de travail, en particulier la force de travail migrant. Selon Maldonado *et al.* (2004, p. 3), il représente une fraction importante, sinon prépondérante, de l'emploi urbain (entre 50 et 80 %) : il est en expansion constante, voire accélérée (taux proche de 10 % par an) et sa contribution au PIB est également significative.

Quand on parcourt les quartiers défavorisés des grandes métropoles des villes d'Afrique subsaharienne, on ne peut manquer d'être frappé par les innombrables petits artisans qui assurent les principaux services publics de base, et en particulier l'approvisionnement en eau et l'assainissement. Les opérateurs informels sont particulièrement dynamiques dans les zones d'extension récente des villes, où le concessionnaire n'a pas encore étendu son réseau et où résident des familles pauvres, récemment arrivées de la campagne. Cette situation peut s'expliquer notamment par l'explosion démographique, la pauvreté, le chômage, le développement spontané voire anarchique des villes, l'insécurité foncière et les difficultés éprouvées par l'administration locale pour lotir la zone urbaine, au fur et à mesure de son expansion. Il en résulte des quartiers entiers sans voies carrossables, pas ou mal reliés aux quartiers voisins ou au centre-ville, ou encore d'accès difficile par temps de pluie, rendant problématique toute tentative de construction de réseaux de distribution d'eau et, pratiquement impossible, celle des réseaux d'assainissement. Et ce sont les opérateurs informels (privés et collectifs) qui s'activent dans la fourniture des services de base à la population. Selon Collignon et Vezina (2000, p. 44), dans les quartiers urbains défavorisés, une étude réalisée dans 10 villes d'Afrique a indiqué qu'en moyenne 47 % des ménages recourent aux petits fournisseurs<sup>7</sup> pour se procurer de l'eau ou à des sources traditionnelles, telles les puits, comme source principale d'eau.

---

<sup>7</sup> Parmi les opérateurs informels, nous pouvons distinguer : les exploitants de forage (avec système de revente de l'eau) et de puits (avec stockage et revente de l'eau) ; les camionneurs qui alimentent des citernes privées ; les pousse-pousse (traction humaine) et les porteuses d'eau ; les exploitants de mini-réseaux d'adduction

L'offre de service des opérateurs informels s'accorde à la demande d'une clientèle qui achète de faibles quantités d'eau et qui dispose d'un pouvoir d'achat limité et irrégulier. Ces opérateurs peuvent offrir un service de proximité flexible, parfaitement adapté à la demande d'une clientèle diversifiée. Ils peuvent également obtenir un excellent taux de recouvrement des paiements pour le service de l'eau, même dans les quartiers réputés les plus difficiles et réinvestir leurs bénéfices localement pour développer davantage leur activité (Collignon et Vézina, 2000, p. 32-50 ; Blary *et al.*, 1995, p. 44-45).

En effet, les petits distributeurs sont les principaux opérateurs sur le marché des services fournis aux populations pauvres des zones urbaines. Ils peuvent être divisés en deux catégories. D'une part, il y a les fournisseurs de service d'eau indépendants qui ne sont pas associés au réseau public et qui peuvent même le concurrencer. Ils obtiennent généralement leur eau de sources alternatives, telles que leurs propres puits, et la distribuent ensuite par un réseau de tuyauterie, ou par l'intermédiaire de porteurs, à un seul point d'approvisionnement. Et, d'autre part, nous avons des fournisseurs intermédiaires de service d'eau, incluant les fournisseurs privés ou les organisations communautaires, qui livrent l'eau aux quartiers non desservis. Ils obtiennent généralement l'eau du réseau du service public ou installent et contrôlent le prolongement du réseau ou les points d'eau, dans les quartiers non desservis ; ou bien encore, ils achètent, portent et livrent directement l'eau aux consommateurs moyennant paiement (Sansom, 2006).

Dans le cadre de cette thèse, notre attention portera sur les opérateurs informels de cette deuxième catégorie, c'est-à-dire les organisations de la société civile concernés par la gestion à caractère communautaire, essentiellement les ONG locales et les organisations communautaires de base (associations de jeunes, regroupement de femmes, groupes religieux, etc.). Chaque fois que nous évoquerons les opérateurs informels collectifs, nous faisons donc allusion aux organisations communautaires.

---

d'eau autonomes ; les exploitants de mini-extensions du réseau public ; et les bornes fontaines (Collignon et Vézina, 2000, p. 36).

Cependant, à quelques exceptions près, les responsables de la planification actuelle de la fourniture des services de l'eau, les municipalités et les organismes de financement, ignorent leur existence ainsi que les systèmes construits par les opérateurs informels. Ils sont confrontés à de nombreuses contraintes, parmi lesquelles nous citons : l'inaccessibilité au système de crédit formel (forage des puits, achat de réservoirs et canalisation d'eau) ; l'inaccessibilité à la terre pour l'installation des infrastructures (tuyauterie) ; le manque de reconnaissance et de protection juridique ; une faible dotation de facteurs de production ; l'absence de protection au titre de la législation du travail ; l'usage de technologies rudimentaires et obsolètes, le recours à une main-d'œuvre, peu qualifiée et instable ; l'échelle réduite des opérations (faible niveau de productivité du travail) ; et l'isolement et l'inorganisation (absence de capacités de négociation face au système institutionnel et aux règles du jeu dictées par le marché) (Maldonado *et al.*, 2004, p. 14 ; Hugon, 2003, p. 77).

Par ailleurs, devant l'incapacité de l'État à fournir de services à la population dans les quartiers urbains pauvres, ce sont les organisations communautaires qui s'activent dans la livraison des services urbains de base.

### **2.1.7 Participation des organisations communautaires**

Dans l'aménagement des quartiers précaires, on préconise de plus en plus le recours à des alternatives, plus proches des pratiques existantes et de la capacité de payer des bénéficiaires. Selon Blary *et al.* (1997, p. 120), le tiers secteur semble être le seul à pouvoir répondre de façon satisfaisante aux préoccupations des habitants des quartiers urbains pauvres, car il privilégie des initiatives à la fois moins coûteuses, adaptées à la capacité de payer et aux contextes physique, climatique et culturel, favorisant ainsi une gestion de proximité valorisante d'un territoire.

À cet effet, Kankwenda *et al.* (1999, p. 219) soulignent qu'il a été constaté qu'il était payant d'appuyer des organisations communautaires solides. Celles-ci comblent souvent le

---

vide laissé par des services publics, inefficaces ou inexistant. Aujourd'hui, elles sont de plus en plus nombreuses à jouer un rôle capital dans les projets et programmes de développement qui bénéficient directement aux pauvres, notamment en raison de la couverture spatiale qu'elles assurent dans des régions défavorisées ou isolées.

Cependant, l'intégration de la participation communautaire dans les projets urbains présente de nombreux avantages, mais aussi certains risques et des coûts. Au nombre des risques, il faut noter la possibilité de susciter des attentes démesurées de la part des éventuels bénéficiaires et le danger que les projets ne tombent sous la coupe de personnes, relativement puissantes et fortunées. Quant aux coûts, il faut prendre en compte le temps, les ressources et les compétences nécessaires à la fois pour structurer la participation locale et pour coordonner les activités, à l'échelon local, avec les priorités et les calendriers d'exécution des organismes et des pouvoirs publics, situés à d'autres échelons (Stren *et al.*, 1992, p.143).

De plus, il faut souligner que les interventions des organismes communautaires sont ponctuelles et qu'elles n'arrivent pas à satisfaire toute la demande en services urbains qui exigent parfois des investissements très importants, comme c'est le cas dans le cas du secteur de l'eau potable et de l'assainissement. Selon Harvey et Reed (2007, p. 372), la gestion communautaire compte sur les redevances volontaires des membres de la communauté, que les gens peuvent assurer pendant un certain temps mais qu'ils ne peuvent pas poursuivre à long terme, et il n'y a souvent aucune incitation à long terme visant les membres de la communauté. C'est ainsi que les individus clés du comité de l'eau, par exemple, peuvent quitter la communauté ou mourir, alors qu'il n'y a aucun mécanisme permettant de les remplacer par des individus qualifiés. Il y a aussi le problème de l'efficacité des comités mis en place. Dans certains cas, le manque de transparence et de responsabilité peut pousser la communauté à retirer sa confiance aux membres du comité, et, dans d'autres cas, l'irrégularité des cotisations peut conduire à la démission de membres de ce comité. L'absence de statut juridique et le manque d'homogénéité, au sein de la même communauté, peuvent également miner le bon fonctionnement de l'organisation.

Enfin, Borren (Smillie et Lecompte, 2003, p. 22) fait remarquer qu'aujourd'hui, les ONG atteignent rarement les populations les plus pauvres et ne sont pas suffisamment tenues de rendre des comptes à leurs groupes cibles et aux autres partenaires. Elles ne sont pas toujours efficaces, présentes, souples ou innovantes, et il est difficile de démontrer que les politiques évoluent grâce à leurs efforts.

### **2.1.8 Impact des actions entreprises sur le niveau d'accessibilité aux services urbains de base**

Malgré les efforts consentis par l'État, les privés et les organismes communautaires pour fournir des services de base aux populations des villes des pays en développement, le taux d'accès à ces services demeure très bas. En Afrique par exemple, selon, la *Conférence panafricaine sur l'eau et l'assainissement* et le *Conseil de concertation pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement*, trente-cinq pays africains enregistrent une consommation quotidienne d'eau par personne, inférieure à la norme minimale de 50 litres, fixée par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS). Le déficit actuel de couverture en assainissement (eaux usées, *excreta* et déchets solides) est de 45 % de la population en moyenne, alors même que le pourcentage des eaux usées, collectées et non traitées avant rejet, et celui des déchets solides collectés sont de 95 % (Rhazaoui *et al.*, 2005, p. 216). Comme le souligne le PNUD (2006), si la tendance actuelle se confirme, l'Afrique subsaharienne n'atteindra l'*Objectif du Millénaire pour le Développement*, relatif à l'eau potable, qu'en 2040, et l'objectif, relatif à l'assainissement, en 2076.

Dans la ville de Kinshasa (7 500 000 habitants), par exemple, les besoins en eau potable sont en deçà des besoins réels de la population. Ils sont estimés à 600 000 m<sup>3</sup>/jour, et la REGIDESO (entreprise publique) fournit actuellement 360 000 m<sup>3</sup>/jour. Le taux de desserte en eau pour la ville est de 53 %, et la consommation journalière domestique oscille entre 15 et 30 litres par jour et par habitant et atteint moins de 10 litres dans les quartiers périphériques (REGIDESO, 2004). Une enquête, réalisée par le Gouvernement Congolais

(avril 1998) dans la ville de Kinshasa, révèle que 36,6 % seulement des ménages ont accès à une eau saine, à moins d'un kilomètre, tandis que 40,7 % doivent aller chercher une eau de qualité, plus ou moins bonne, à une distance supérieure à 300 mètres. Selon l'ICG (1999, p. 27), l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement sont deux problèmes majeurs pour la ville de Kinshasa. À Kinshasa, souligne-t-il, 80 % des puits et 67 % des sources d'eau sont contaminées par des agents pathogènes.

En effet, le manque d'eau influe sur la hausse des maladies hydriques (paludisme, choléra, fièvre typhoïde, diarrhée, amibiase, etc.), cause majeure de la morbidité. L'absence de services d'assainissement et la contamination de l'eau par des substances d'origine fécale contribuent à l'apparition de problèmes sanitaires qui touchent sérieusement les enfants. La nappe phréatique, peu profonde, qui constitue la principale source d'eau potable des populations démunies, a également tendance à se tarir et à connaître une pollution causée par des polluants non bactériens. La dégradation des sources d'eau potable signifie que les pauvres, en particulier les femmes et les filles, doivent parcourir de plus longues distances pour trouver de l'eau. Une étude de *Projet Santé pour Tous/Kinshasa* (PTS/K), montre que la recrudescence de certaines maladies, dans les zones de santé de la ville de Kinshasa, notamment le choléra, la fièvre typhoïde, la dysenterie bacillaire, la diarrhée, le paludisme, etc., semble être liée au déficit de l'alimentation en eau potable et accroît sensiblement le taux de mortalité infantile (Projet Santé Pour Tous, 1998).

Aujourd'hui, on s'accorde, de plus en plus, à reconnaître que les solutions doivent être trouvées localement, dans le cadre d'une collaboration appropriée entre l'État, le secteur privé, les individus et la société civile ; que tous les secteurs ont leur rôle à jouer ; et que ce rôle doit être défini localement (OMS/UNICEF, 2000, p. 1). Plusieurs analystes, dont Gagnon et Klein (1992, p. 1-2), voient une solution dans les expériences, caractérisées de partenariales, où l'État, les privés et les communautés, structurées dans des cadres spatiaux locaux, redéfinissent leur mission et partagent les responsabilités politiques, financières et administratives en vue de contrer la déstructuration des communautés locales et régionales. À ce sujet, Davilla et Hofmann (2006, p. 349) soulignent qu'il faudrait identifier les

pratiques informelles existantes dans les quartiers défavorisés et assurer leur articulation avec le système formel, dans le cadre d'un nouveau régime de gouvernance.

## **2.2 Difficultés et complexité du partenariat dans la fourniture des services de base dans les quartiers urbains pauvres**

Dans cette perspective, pour la fourniture des services de base dans les quartiers urbains pauvres, deux approches s'affrontent. La première approche soutient l'universalisation du service public, réformé et modernisé, avec le maintien de la norme égalitaire et du principe redistributif, et la seconde suggère de tenir compte de l'apport des opérateurs indépendants qui pallient la déficience du service conventionnel et répondent, par des logiques marchandes, à une large partie de la demande en eau dans les villes des pays en développement (Jaglin, 2005).

Dans plusieurs villes africaines, compte tenu du poids des opérateurs informels, impliqués dans la fourniture de l'eau potable dans les quartiers urbains pauvres, la deuxième approche est privilégiée. Dans cette deuxième approche, se rencontrent également deux tendances. La première considère que les activités des opérateurs informels sont provisoires et qu'elles ne nécessitent aucune régulation qui pourrait apparaître comme un argument de *statu quo* dont ils refusent la pérennisation, et la deuxième tendance suggère l'encadrement des opérateurs informels (privés et collectifs), la mise en place de partenariats, productifs et inventifs, entre opérateur conventionnel, petits fournisseurs indépendants et population, et l'invention de formes de régulation appropriées. Ce sont les expériences, issues de cette deuxième tendance, qui nous intéressent compte tenu du développement rapide des zones urbaines périphériques et marginales, des difficultés auxquelles l'État est confronté et du poids que prennent, de plus en plus, les opérateurs informels collectifs dans la fourniture des services urbains de base.

Ainsi, afin de mieux appréhender les difficultés et la complexité de l'action en partenariat, impliquant les opérateurs informels collectifs, il est utile de présenter les obstacles au partenariat impliquant les organisations communautaires.

## **2.2.1 Obstacles au partenariat impliquant les organisations communautaires**

### **2.2.1.1 Contraintes juridiques, réglementaires et administratives**

Dans la plupart des cas, la loi n'autorise pas ou ne définit pas les modalités de collaboration entre les divers intervenants opérant au niveau local. Il y a aussi le manque de volonté et le peu d'entrain de l'administration centrale ou municipale à définir des conventions sur la base desquelles les groupes communautaires ou privés pourraient intervenir comme partenaires.

En effet, les autorités locales craignent de « perdre le contrôle politique et administratif de certains secteurs dont la gestion est (à leur avis) revendiquée, plutôt que sollicitée, par certains groupes ». Elles redoutent que ces groupes deviennent, à la longue, les véhicules de courants d'opinion rivaux, leur portant ombrage, en prétendant exercer les rôles et les privilèges qui sont, de par la loi, les leurs.

De plus, les autorités locales ne disposent pas de moyens financiers suffisants leur permettant d'établir des contrats de délégation de missions de service public, lesquels nécessitent la rémunération des prestataires de services. De même, les élus et leurs équipes ne maîtrisent pas la passation des contrats, notamment avec les nouveaux partenaires, telles que les associations et les entreprises privées (Wade *et al.*, 2002, p. 72).

Enfin, les règles, relatives à l'utilisation de l'espace et de ses ressources, et la régulation de l'accès au foncier s'inscrivent dans un cadre institutionnel et réglementaire, caractérisé par la dualité du droit moderne et du droit coutumier. En l'occurrence, il arrive que les lois sur le captage des ressources en eau soient caduques et désuètes, la plupart datant de l'époque

coloniale, non adaptées à la réalité actuelle. Par exemple, pour accéder à la ressource eau, notamment en ce qui concerne le captage de l'eau, dans certains pays, il est indispensable de pouvoir installer des conduites sous les voies publiques et cela ne peut se faire qu'avec l'aval de l'administration locale. Or, il arrive que l'autorité locale s'oppose à une telle initiative surtout lorsqu'elle émane d'un entrepreneur évoluant dans le secteur informel (le monopole de la gestion de l'eau étant uniquement reconnu à l'entreprise publique).

### **2.2.1.2 ONG locales et solidarité internationale**

#### *2.2.1.2.1 Financement des organisations communautaires locales*

Pour remédier à l'inefficacité des canaux officiels (États du Sud), utilisés pour faire parvenir l'aide à la base, l'attention s'est portée sur les organisations communautaires locales afin d'accéder directement aux groupes défavorisés, dans l'espoir d'améliorer à long terme leurs conditions de vie. Aujourd'hui, le partenariat entre les ONG du Nord et celles du Sud permet de mobiliser des ressources financières considérables et l'expertise nécessaire dans le domaine du développement. Cependant, ce partenariat pose un certain nombre de problèmes, notamment les relations de subordination (celui qui paie commande), la fixation unilatérale des critères et des conditions du financement, le respect des délais dans la réalisation des projets, la logique du projet, le rythme de dépense de l'aide, la coordination des envois de fonds, l'effet de tutelle, la non intégration des charges de suivi et d'évaluation des projets de développement, l'interruption du financement sans avis préalable, etc. (Bernard, 1986, p. 31-33).

De plus, les partenariats qui se sont établis entre les associations de solidarité internationale et leurs partenaires du Sud fonctionnent comme si les premières offraient du financement auquel répondaient les projets des secondes. Le constat peut-être fait qu'il n'y a pas de véritable concertation entre les partenaires, ni de lieu où débattre des orientations, des priorités, des expériences. Si l'objectif des actions est débattu, il n'est pas dressé de diagnostic commun de la situation qui motive le partenariat, ni arrêté, de concert, les

méthodes de travail. Selon Castel (2004, p. 338), l'essentiel des discussions a pour objet de définir un programme d'appui et son volume financier. La concertation reste limitée, en raison du poids déterminant des relations financières. Ainsi, les projets participatifs restent inadaptés et n'ont aucune souplesse du fait même de leur nature de projet.

#### *2.2.1.2.2 Ambiguïté du mode d'intervention*

La capacité des ONG internationales ou des agences bilatérales et multilatérales d'appuyer les initiatives locales, en vue de la réduction de la pauvreté, fait face à des contraintes sérieuses, de nature institutionnelle, du fait qu'elles sont liées aux structures internes des agences d'aide, à leurs normes et à leurs procédures de travail. Bien que leur soutien au développement ait évolué, la plupart des structures de base des agences d'aide ont très peu changé. Crespin (2006, p. 434-435) fait observer que pour toutes les agences d'aide au développement, il y a une distance physique, conceptuelle et institutionnelle considérable entre les fournisseurs des fonds et leurs derniers destinataires, à savoir les populations les plus pauvres, vivant dans les pays bénéficiaires de l'aide. En fait, il n'y a pas de rapport direct entre l'agence d'aide et la personne à aider (le pauvre ou le client).

En effet, à la différence des services gouvernementaux, il n'y a aucun lien de responsabilité directe entre les ONG internationales ou les agences d'aide et leurs bénéficiaires ou clients. Elles essaient de satisfaire les besoins des pauvres, sans qu'il y ait le moindre représentant de ces derniers, pour représenter les intérêts des pauvres dans le pays de l'agence. Les agences d'aide ne sont pas redevables, à leurs clients, mais seulement à leur propre structure de gouvernement, qui, dans certains cas, constitue leur principale source de financement.

En outre, la décentralisation des responsabilités est vue comme un moyen d'augmenter l'efficacité globale en réduisant la distance entre la prise de décision et les différents niveaux d'organisation. Mais le manque de responsabilité des donateurs, vis-à-vis des bénéficiaires, permet à une série d'acteurs intermédiaires de s'intégrer dans le processus d'aide, de choisir et de ne transmettre que l'information qui leur est favorable et de dissimuler parfois les performances des pauvres.

De plus, les critères de la plupart des agences de développement sont basés sur des projets et sur la manière dont leur argent est dépensé, plutôt que sur le processus développé par les bénéficiaires. Ces agences sont prisonnières du projet international auquel elles sont liées, de sorte qu'elles n'ont aucune disponibilité pour entrer en contact direct avec les pauvres, qui peuvent ainsi être des victimes de leur aide. Selon Nyoni (1987, p. 55), dans leurs « précipitations de développement », la plupart des ONG internationales n'essaient pas de comprendre, avec une clarté suffisante, qui sont les pauvres, encore moins, comment les atteindre et comment leur aide au développement affecte leurs vies.

Enfin, la plupart des associations de solidarité internationale sont opératrices directes et le plus souvent de leur propre projet, avec ou sans partenaires locaux. S'il y a des partenaires locaux, ces derniers sont, la plupart du temps, des exécutants qui n'ont qu'une marge de manœuvre limitée. Aussi, la plupart des ONG internationales traitent toujours avec les représentants locaux qu'elles connaissent et qui semblent maîtriser le langage du « jeu de développement ». Comme le souligne Nyoni (1987, p. 55), ce type de collaboration ne favorise pas l'établissement d'un véritable partenariat.

#### *2.2.1.2.3 Paternalisme et mobilisation limitée des ressources financières locales*

Le manque chronique de ressources handicape sérieusement les activités des ONG locales. La plupart des ONG ne doivent leur survie qu'à l'assistance financière extérieure. Cependant, l'habitude de l'aide-cadeau, pratique généralisée de don, surtout de la part des ONG internationales, peut annihiler la créativité et l'auto-prise en charge au niveau local. Le paternalisme peut miner leur responsabilité et leur capacité à mobiliser les énergies locales et ainsi à influencer sur la durabilité de leurs activités à long terme (Guéneau, 1986, p.45 ; Muller, 1989, p. 182 ; United Nations, 1997, p. 16).

En outre, le mode de financement direct des ONG locales présente certains inconvénients parmi lesquels nous pouvons citer l'obligation de celles-ci de se conformer au cadre des relations internationales (risque d'ingérence politique) ; l'absence de relations partenariales

à long terme, car le financement direct se fait souvent dans le cadre d'appuis ponctuels ; et les conflits potentiels avec les gouvernements locaux qui pourraient être tentés de voir ces organisations comme des agents étrangers.

De plus, la capacité de mobilisation des ressources financières locales reste très faible. La pauvreté extrême qui frappe bon nombre de leurs membres, fait que les cotisations régulières des ONG et des associations locales sont insuffisantes pour réunir des ressources nécessaires en vue de mettre en place de grands projets. Les possibilités d'obtenir du financement des gouvernements locaux sont également très limitées.

Enfin, la rareté des ressources matérielles a une incidence sur la capacité des organisations communautaires locales à prendre des initiatives à grande échelle ou à long terme. Le manque de ressources matérielles peut poser des choix difficiles (Brown et Kalegaonkar, 2002). Par exemple, une ONG qui accepte des fonds de l'État peut être obligée de suivre des procédures bureaucratiques et des normes, contradictoires avec ses objectifs initiaux, et l'appui des sources internationales peut être accompagné de priorités étrangères et du respect de conditions de comptabilité spécifiques.

### **2.2.1.3 Déficience managériale et organisationnelle des organisations locales**

#### *2.2.1.3.1 Amateurisme*

La qualité des membres du staff d'une organisation communautaire locale, leur qualification, leur motivation et leur expérience conditionnent largement la réussite de tout projet de développement. Or cette qualité n'est pas toujours présente. Dans beaucoup d'ONG et d'associations locales, l'amateurisme des promoteurs est la règle. À ce sujet, Makwala (1995, p. 81-82) souligne que certains projets ou ONG échouent à cause d'une mauvaise gestion financière : absence de comptabilité et d'auto-évaluation ; détournement des lignes budgétaires ; détournement total ou partiel des fonds, etc.

De même, beaucoup de responsables d'ONG manquent de compétences financières, managériales et organisationnelles, dès que les organisations augmentent leurs interventions

ou opérations. Selon Brown et Kalegaonkar (2002), l'amateurisme technique et/ou organisationnel influe grandement sur la performance et le succès des organisations locales.

#### 2.2.1.3.2 *Leadership et participation de la base*

Dans la plupart des organisations communautaires locales, surtout les ONG, la gestion de l'organisation ou des projets de développement repose sur le charisme du leader, et la plupart d'entre elles, sont dominées par les fondateurs individuels. À ce sujet, les Nations Unies (1997, p. 16) signalent que la plupart des ONG n'institutionnalisent pas leurs activités, certaines gardent même une approche de haut en bas (*top-down*) et sont excessivement dépendantes du financement provenant des donateurs. Dans beaucoup de cas, les projets de développement disparaissent après le départ de leur chef ou à la suite du désengagement du système d'appui central ou des donateurs.

En outre, certaines organisations se créent sans avoir ni une réelle base sociale, ni une fonction bien définie. Il s'agit parfois de répondre simplement à une opportunité ponctuelle, notamment la captation de financement. D'autres organisations, prétendument locales, sont créées de toutes pièces par des intervenants externes, sans qu'il y ait la moindre cohérence avec une dynamique locale. C'est le cas, comme le soulignent Kankwenda *et al.* (1999, p. 220), des nombreuses « coopératives sans coopérateurs », créées par certains États africains.

De plus, la participation des acteurs des ONG reste encore largement le fait de l'élite instruite. La participation d'autres catégories, représentant de larges pans de la population, est en revanche beaucoup plus modeste. L'insuffisance de la participation féminine constitue un problème fondamental de représentativité.

Enfin, le caractère collectif de la direction affecte la rapidité de la prise de décision. Le principe africain des palabres, qui marque le souci de l'accord général, présente certainement d'estimables avantages humains, mais nuit néanmoins au fonctionnement des ONG et des organismes communautaires en Afrique.

#### 2.2.1.3.3 *Cible restreinte et faiblesse des relations entre associations locales*

La cible des organisations communautaires locales, surtout les ONG, est restreinte. En dehors des zones d'actions, étroitement définies, celles-ci ne répondent pas aux besoins (Brown et Kalegaonkar, 2002). Cette situation a pour conséquence, une utilisation inefficace des ressources rares : de nombreux petits organismes fournissent des services semblables sans réaliser aucune économie d'échelle.

En effet, les relations entre les organisations de base ou entre ONG locales, partageant les mêmes champs d'intervention, sont faibles et ne permettent pas de véritables changements d'échelle. Les stratégies se développent à l'échelle micro, parfois même au niveau des individus, de sorte qu'elles ne permettent pas des changements d'ampleur significative. Les potentialités et les opportunités, qui sont offertes chez les unes et les autres, sont largement ignorées ou méconnues. Chaque ONG cherche à défendre, ce qu'Affre (2001, p.144) appelle son « *îlot de populations bénéficiaires* », qui lui sert de caution pour la mise en œuvre de ses projets. Selon Mitlin (1998, p. 100) et De Leener *et al.* (1998, p. 29), du fait de la centralité de « son » institution, les alliances stratégiques entre organisations, c'est-à-dire les synergies, sont rares, alors que la solution à pas mal de problèmes vécus, ici, existe sans doute, là, chez le voisin. Pourtant, le partenariat entre organisations de base et ONG (mais aussi entre organisations de base ou entre ONG) devrait faciliter l'élargissement de leurs champs d'action (aire géographique plus large, domaines d'action davantage diversifiés, passage de l'échelle individuelle à la société globale).

#### 2.2.1.3.4 *Duplication et reproductibilité des actions communautaires*

Un des inconvénients majeurs des organisations communautaires locales est leur manque de reproductibilité. En raison de la nature particulière de la gestion et de l'allocation des ressources, la plupart des efforts des ONG demeurent non reproductibles. Un regard étroit sur la répartition géographique des ONG dénote un amalgame d'activités. Dans beaucoup de secteurs, un certain nombre d'ONG sont actives, poursuivant souvent des

programmes ou projets similaires, alors qu'il y a, par ailleurs, des secteurs qui ne bénéficient d'aucune intervention d'ONG. À cet égard, le gouvernement a un rôle à jouer dans l'établissement d'interventions, hors des zones où travaillent des ONG, particulièrement dans le cas de secteurs inaccessibles, périphériques, et désavantagés.

#### **2.2.1.4 Difficile compromis entre municipalité et organisations communautaires**

La plupart des projets des ONG, si ce n'est la totalité, se caractérisent par une volonté d'indépendance par rapport aux autres structures de développement, aux autres ONG, mais surtout aux administrations locales. Pourtant, les structures administratives nationales présentent l'avantage de la pérennité, ce qui semble constituer une raison suffisante de justifier une collaboration. Selon Gueneau (1986, p. 53), l'isolement des ONG nuit à leurs propres réalisations, dans la mesure où il prive la population de structures de remplacement sur lesquelles elle pourrait compter pour poursuivre les projets. En outre, le manque d'implication de la population dans les actions des ONG prive cette dernière d'une importante source d'apprentissage.

De plus, les actions des organisations communautaires sont souvent ponctuelles, éparpillées sur le territoire, non homogènes et elles ne s'intègrent pas dans une vision d'ensemble, notamment dans un schéma d'aménagement et de développement dont la municipalité devrait assurer l'application et le contrôle. Malgré les difficultés auxquelles la commune est confrontée (insuffisance des moyens financiers, manque de personnel qualifié, méfiance du public, etc.), c'est elle qui a la charge de la planification urbaine, et son implication dans le processus pourrait contribuer à la durabilité des projets de développement au niveau local.

À cet effet, aujourd'hui, au regard de l'implication croissante des opérateurs informels collectifs dans la fourniture des services de base dans les quartiers urbains pauvres, les gouvernements devraient profiter des avantages potentiels de ces derniers, en capitalisant les efforts, peut-être sous la forme d'un partenariat, pour procurer les services à la population. Selon Sansom (2006), l'engagement du gouvernement avec les opérateurs

informels peut prendre la forme de *reconnaissance, de dialogue, de facilitation/collaboration, de contractant et de réglementation*. De nouveaux moyens doivent donc être trouvés pour combiner les ressources et les qualifications que chaque acteur possède afin de faire face aux problèmes urbains. Comme le souligne Rondinelli (1991, p. 426), la décentralisation, sous ses diverses formes (déconcentration, délégation, décentralisation, déréglementation, privatisation) peut être une condition qui favorise l'émergence des partenariats ou permet de les établir. Les régimes démocratiques peuvent ainsi faciliter la participation des groupes de la société civile à la planification et à la mise en œuvre des projets de développement.

Dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement, plusieurs expériences de partenariat ont été mises en œuvre pour faciliter l'accès des ménages pauvres des zones urbaines périphériques et marginales à l'eau potable et aux services d'assainissement. Les leçons tirées de certaines de ces expériences peuvent nous aider à mieux appréhender les difficultés et la complexité de l'action en partenariat, là où les organisations communautaires sont impliquées comme partenaires.

## **2.2.2 Pratiques de partenariat pour la fourniture de l'eau potable et des services d'assainissement dans les quartiers urbains pauvres**

### **2.2.2.1 Bref rappel de quelques initiatives internationales entreprises dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement**

Au niveau international, depuis 1972, plusieurs initiatives, en vue de résoudre les problèmes de l'accès à l'eau potable et aux services d'assainissement, ont été lancées. Celles-ci ont permis d'énoncer une série d'objectifs et de principes, visant à assurer la cohésion des interventions dans le domaine de l'eau. En 1980 par exemple, dans le souci de faciliter l'accès des populations à l'eau potable et aux services d'assainissement, l'Assemblée Générale des Nations Unies a lancé la *Décennie internationale de l'eau*

*potable et de l'assainissement* (DIEPA). Elle visait à rendre disponible, à chacun, avant 1990, de l'eau potable, en quantité et qualité suffisantes, ainsi qu'à créer des installations hygiéniques d'élimination des déchets humains.

Cependant, les résultats de cette décennie ont été bien en deçà des espérances. Elle a obtenu des améliorations en milieu rural, mais n'a pas été en mesure de faire face à l'urbanisation galopante de cette période. Selon l'ONU (1990, p. 2-3), outre les difficultés de mobilisation financière, des contraintes juridiques et institutionnelles expliquent pourquoi certains pays n'ont pas pu atteindre les objectifs fixés.

En effet, cette décennie a démontré que les connaissances techniques ne constituaient pas un obstacle majeur dans la fourniture de l'eau à la population, mais que les difficultés se trouvaient plutôt du côté des institutions, responsables de l'élaboration des politiques, des services urbains et des règlements devant assurer leur application. À ce sujet, McGarry (1991, p. 154) soutient que toute action, visant à améliorer la prestation des services de base, doit s'attacher à identifier de nouveaux arrangements institutionnels qui garantissent, de manière durable, une plus grande accessibilité à ces services et une plus grande efficacité dans leur offre. Le partenariat peut être ainsi considéré comme une des solutions permettant de répondre aux difficultés qu'éprouvent les ménages des quartiers urbains pauvres d'accéder aux services de base essentiels.

À cet effet, la Conférence de Dublin (1992) sur l'eau et l'assainissement a produit *la Déclaration de Dublin* sur l'eau dans la perspective d'un développement durable. Celle-ci contient *quatre principes directeurs*. Le premier principe favorise une gestion intégrée de l'eau, à l'échelle du bassin versant, en tenant compte de l'ensemble de ses usages et des milieux naturels qui le composent. Le second encourage la participation active et démocratique des communautés, en ce qui concerne la définition et la mise en œuvre des solutions liées aux problèmes de l'eau. Ce principe insiste également sur la collaboration étroite entre les décideurs et les populations dans la gestion des services de l'eau au niveau local. Le troisième souligne le rôle central que jouent les femmes dans la gestion et la

préservation des ressources en eau et vise leur implication dans la prise de décisions et l'allocation des ressources. Enfin, le quatrième principe en appelle à la reconnaissance de l'eau comme bien économique et il recommande, en conséquence, une utilisation efficace et équitable de cette ressource, sa préservation et sa protection (Mayrand *et al.*, 1999).

Par ailleurs, le Forum mondial sur l'eau (Mexico, 2006) a reconnu le rôle qui incombe aux autorités locales dans l'accessibilité des populations pauvres à l'eau potable et aux services d'assainissement. La Déclaration de Mexico stipule que les autorités locales doivent créer un environnement propice à la fourniture de services au niveau local (eau potable, assainissement, eaux usées, déchets solides, etc.) et associer toutes les parties à leurs initiatives (Herrera *et al.*, 2006, p. 49).

Sur le plan pratique, afin de faciliter l'accès des ménages des quartiers urbains pauvres à l'eau potable et aux services d'assainissement, quelques expériences de partenariat, impliquant les acteurs publics (État, municipalité, entreprise publique), les acteurs privés (entreprise formelle ou informelle) et les organisations communautaires, ont été mises en œuvre dans certains pays (Angola, Bangladesh, Pakistan, Haïti, Mali, Afrique du Sud). Nous en faisons échos et nous en dégageons les enseignements les plus pertinents afin de mieux appréhender la problématique du partenariat communautaire.

#### **2.2.2.2 Leçons tirées de quelques expériences de partenariat mises en œuvre dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement en milieu urbain pauvre**

Un regard sur le processus et les résultats de quelques expériences, mises en œuvre pour la fourniture de l'eau potable et des services d'assainissement dans les quartiers urbains pauvres, montre qu'il existe plusieurs formes de partenariat, susceptibles de favoriser l'accès des ménages pauvres aux services urbains de base. Et chaque acteur possède sa propre philosophie d'intervention et peut poursuivre des intérêts qui diffèrent de ceux des autres, de sorte que la disparité des ressources, la capacité opérationnelle et la divergence des buts, visés par divers partenaires, peuvent rendre ce processus complexe.

Ces expériences permettent également de constater que le degré d'engagement varie d'une forme à l'autre. Il faut, d'abord, rechercher un consensus sur les objectifs et les besoins réels des bénéficiaires et sur la façon d'y répondre, et répartir, ensuite, les rôles et les responsabilités de chaque partenaire en tenant compte de ses compétences ou de ses expériences. Tel est le cas du partenariat entre un gouvernement local, une ONG locale et les communautés locales dans un bidonville du Pakistan (Orangi/Pakistan), où l'ONG locale « *Orangi Pilot Project* » (OPP) a pris la responsabilité de sensibiliser et de mobiliser la population locale et les autorités locales, d'assurer la tâche du financement, de la gestion et de l'entretien des réseaux principaux et des grands réseaux secondaires, tandis que les habitants étaient chargés du financement de la construction, de la gestion et de l'entretien des latrines et des petits réseaux secondaires (UN-Habitat, 2003, p. 236).

Ces expériences de partenariat montrent aussi que les ressources limitées du gouvernement (national, municipal), le manque de compétence, la corruption, les conflits d'intérêts, etc., peuvent constituer un frein au développement du partenariat. En Angola (ville de Luanda), par exemple, où une expérience de partenariat, établi entre une entreprise publique, une ONG internationale, les autorités locales et les comités de citoyens, a été mise en œuvre ; malgré l'accord conclu, l'entreprise publique n'a pas pu fournir régulièrement de l'eau potable aux bornes fontaines, et les autorités locales n'ont pas apporté l'appui nécessaire au projet, notamment en empêchant les raccordements illégaux. Dans certains quartiers, elles se sont même substituées aux comités locaux dans la distribution de l'eau (UN-Habitat, 2003, p. 238).

De plus, ces expériences nous indiquent que la participation de la population dans les différents comités de l'eau locaux n'est pas toujours effective. Certes, ces comités jouent un rôle primordial dans la gestion quotidienne des points d'eau et des services d'assainissement, mais le doute persiste quant à leur efficacité, car ils sont surtout constitués d'hommes influents, locaux, tandis que les pauvres n'y sont pas représentés et, de ce fait, leurs intérêts à long terme ne sont pas pris en compte dans la prise de décisions. L'exemple du partenariat entre une entreprise publique et des ONG locales dans 168

quartiers à faible revenu du Bangladesh (le projet « *Water Aid Bangladesh Urban* ») visant à aider les ménages pauvres à se brancher aux infrastructures d'eau potable et à construire des latrines améliorées, est édifiant (UN-Habitat, 2003, p. 107).

La représentativité des femmes pose également problème, et pourtant, là où les femmes se sont impliquées activement dans le projet (Orangi/Pakistan), les résultats ont été satisfaisants (UN-Habitat, 2003, p. 236).

De ces expériences, nous retenons aussi qu'un partenariat entre un acteur public, un partenaire bilatéral ou multilatéral, des opérateurs privés indépendants, des ONG locales et les communautés, peut permettre aux pauvres urbains d'accéder à un service de base et ce, pour les raisons suivantes : il augmente le niveau et la qualité de la participation ; il mobilise les ressources financières et l'expertise étrangère pour réaliser des activités au niveau local ; il peut toucher différents milieux (quartiers pauvres) et permettre aux différents partenaires de discuter des intérêts conflictuels et de mieux partager des responsabilités. Il diminue aussi la bureaucratie et favorise la créativité, la confiance, l'optimisation du travail et le partage de l'information. L'implication des différents acteurs locaux, dans un même projet, constitue donc une source de synergie et peut contribuer au succès et à la durabilité du projet. Cependant, l'intermédiaire qui peut-être une ONG internationale, un partenaire bilatéral ou multilatéral, a un mandat limité dans le temps. À son départ, il n'est pas toujours certain que les acteurs locaux continueront à travailler dans l'harmonie et à poursuivre les mêmes objectifs. Le départ d'un acteur clé du processus (financier, p. ex.) peut avoir un impact négatif sur les effets du projet à long terme.

De plus, la faiblesse, dans la mobilisation des ressources financières locales, continue à engendrer une forte dépendance financière des organisations communautaires locales et des entreprises publiques vis-à-vis du financement extérieur, dont les modalités d'obtention sont toujours définies par les bailleurs de fonds en fonction des paramètres qui leur sont favorables (évolution politique, respect des droits de l'homme, etc.). Par exemple, dans le cas du partenariat, établi entre une entreprise publique (CAMEP), une ONG internationale (GRET), des ONG locales, des entrepreneurs indépendants et les communautés locales

dans 37 bidonvilles de Port-au-Prince (Haïti), il se dégage que ce partenariat n'a pas permis de donner entière satisfaction à la population au plan quantitatif. Il existe encore une très forte demande en eau potable, et l'entreprise publique est encore fortement dépendante de l'aide internationale qui diminue de plus en plus, à la suite de l'évolution politique, entraînant une baisse sensible des investissements dans les infrastructures de l'eau (Botton *et al.*, 2004 ; Colin, J. et Lockwood, H., 2001).

En outre, dans une autre expérience de partenariat, impliquant un partenaire extérieur, tel le partenariat entre les organismes communautaires de base (associations des résidants, église catholique, coopérative), les organismes bilatéraux et multilatéraux (Gouvernement Suisse, UNICEF, Banque Mondiale) et un service public (Comité national de reconstruction), dans un grand quartier pauvre de la ville de Guatemala (EL Mezquital) (20 000 habitants), il se dégage que les communautés et les organisations communautaires locales n'ont pas été associées à la conception des projets ni à l'élaboration des stratégies de leur mise en œuvre. Cette expérience révèle aussi le manque de transparence dans la prise de décision et l'allocation des ressources financières. La plupart des organismes de financement ont appliqué, dans la prise de décisions et l'allocation des ressources financières, des directives allant du haut vers le bas et donc ni participatives, ni transparentes. À la fin de chaque projet, la rupture de l'aide a entraîné une baisse des investissements dans les infrastructures de l'eau et posé le problème de l'entretien et de la maintenance des ouvrages (UN-Habitat, 2003, p. 188).

Par ailleurs, l'implication d'une entreprise privée formelle, dans un type de partenariat (par exemple, le partenariat entre une multinationale, un gouvernement, des municipalités et des ONG locales : Afrique du Sud), peut-elle, faciliter l'accès des ménages pauvres aux services de base ? Certes, ce type de partenariat peut favoriser l'installation des infrastructures de l'eau et de l'assainissement dans les quartiers urbains pauvres. Mais, ce type de partenariat n'est pas adapté aux quartiers urbains pauvres et ce, pour des raisons suivantes : l'investisseur privé ne cherche que les bénéfices or, ces milieux sont

généralement habités par des personnes pauvres, qui n'ont pas de revenus réguliers. À la longue, il n'est pas certain que l'entreprise privée puisse continuer à offrir le service. Une subvention, en faveur des pauvres, peut constituer une solution. Mais, au regard du déficit budgétaire des gouvernements, notamment en Afrique, il n'est pas certain que ces derniers pourraient continuer à respecter leurs engagements pour assurer, de manière régulière, l'approvisionnement en eau potable des quartiers urbains pauvres. De plus, l'adoption d'une technologie étrangère n'est pas évidente dans certains contextes. En Afrique du Sud, par exemple, selon Colin et Lockwood (2001, p. 9), l'utilisation de la technique de prépaiement (installation de bornes-fontaines, équipées de lecteurs de cartes de paiement, à recharger chez les commerçants locaux), bien qu'approuvée par les communautés, comme technologie permettant de recouvrer les coûts par la réduction des frais de gestion, n'empêchait pas les bornes-fontaines de tomber souvent en panne, et le coût de réparation était élevé, car on devait toujours faire appel à des techniciens spécialisés qui ne résidaient pas dans les quartiers. La conséquence de cette situation a été la baisse sensible du taux d'utilisation des infrastructures ; le niveau de consommation d'eau a diminué, se situant entre 3 et 11 litres par jour ; ce qui signifie que les usagers ne les utilisaient pas comme source principale d'approvisionnement en eau potable.

Enfin, il se dégage de ces expériences de partenariat que les ménages à faible revenu sont disposés à payer pour accéder aux services de base, pour autant qu'ils obtiennent un service fiable et à un prix acceptable. Dans le cas du partenariat développé à Orangi/Pakistan, par exemple, plus de 6 000 rues avaient développé leurs propres réseaux d'égouts, reliés aux latrines améliorées, desservant près de 90 000 ménages utilisant leurs propres fonds (équivalent à US \$1,4 million) et sous leur propre gestion (UN-Habitat, 2003, p. 236). Le défi est donc de développer un modèle qui fournisse un tel service, à un prix accessible aux ménages démunis, en tenant compte de la capacité de ces derniers de payer pour ce service, pour le recouvrement des coûts et pour la maintenance du réseau. Une entreprise coopérative peut constituer une solution.

En effet, l'organisation des petits fournisseurs indépendants, au sein d'associations professionnelles, est une contribution possible à l'amélioration du service. Dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest, par exemple, il existe des structures fédératives : l'Union des exploitants des adductions d'eau potable au Mali ; l'Association des revendeurs d'eau des quartiers précaires en Côte d'Ivoire ; l'Association des gérants des bornes fontaines de Ouagadougou ; etc. Cependant, les expériences, menées en Afrique de l'Ouest, présentent des résultats extrêmement contrastés dans l'espace et dans le temps ; leur « durabilité », tant financière qu'institutionnelle, est rarement acquise. Selon Jaglin (2005, p. 154-157), les études empiriques pointent les difficultés et les limites de la démarche. Il y a bricolage institutionnel. Ces mécanismes n'apportent pas de réponse à la question de l'équité sociale. En améliorant l'accessibilité physique à l'eau potable, ils contribuent à forger une combinaison entre équité spatiale et équité horizontale (les opérateurs informels escamotent les problèmes de régulation des prix et de la qualité de l'eau).

Par exemple, une évaluation des mini-réseaux urbains du Mali émet de sérieuses réserves sur l'équité et la durabilité des systèmes décentralisés : prix de vente inégaux et parfois très élevés ; déficits d'exploitation ; qualité de l'eau inconnue ; incompatibilités techniques avec le réseau de la société nationale, ce qui rend difficiles les collaborations éventuelles (Jaglin, 2005, p. 166). Mais, l'État pourrait profiter de ces associations professionnelles pour promouvoir une amélioration des pratiques, par la négociation de chartes et de cahiers de charges, par exemple. Il pourrait également les utiliser pour promouvoir et diffuser les innovations techniques et gestionnaires.

En effet, dans les quartiers urbains pauvres, pour que le partenariat puisse porter fruit, il importe que les opérateurs informels (privés et collectifs) soient associés à la production des services urbains, en tant que partenaires de l'autorité locale qui aura été en mesure d'instituer des lieux d'échange appropriés. Ces acteurs doivent ainsi manifester le désir de collaborer et la capacité de le faire. Bien que, dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne et ailleurs dans les pays en développement, une certaine ouverture envers le

secteur communautaire ait été observée, depuis la fin des années 1980, il reste encore beaucoup d'efforts à faire pour que le modèle de gestion partenariale de la ville s'impose. Des obstacles importants, tels que la tradition d'affrontement, les préjugés, la possession des ressources financières, la centralisation du pouvoir politique ou le non-respect des règles démocratiques, etc., rendent pratiquement impossible le développement d'un partenariat, unissant les autorités publiques locales et le secteur communautaire. Par conséquent, il arrive qu'un fossé considérable sépare les autorités locales et le milieu communautaire (Herzer et Pirez, 1989, p. 190 ; Corral Romero, 1991 ; p. 40, cités par Tremblay, 1994, p. 3). Le secteur communautaire est alors incapable de faire valoir ses priorités. Du coup, la mise en place d'un mode de gestion des services urbains, basé sur le partenariat entre les acteurs publics et les organisations communautaires, paraît irréalisable. Ce constat ne doit pas pour autant laisser supposer qu'il est impossible de mettre en place un tel système et de sceller ainsi le rejet du partenariat comme alternative. Au contraire, il invite à étudier davantage les relations qui existent entre le secteur public local et le milieu communautaire, afin de voir comment la dynamique de cette collaboration peut créer des synergies dans la fourniture des services urbains de base en faveur des ménages pauvres habitant les zones urbaines périphériques et marginales. À ce sujet, Blary *et al.* (1995, p.5-6) soulignent qu'aucune étude n'a confronté les approches des différents intervenants dans les quartiers précaires. Malgré la priorité, qui a été peu à peu attachée à la nécessité de procéder à l'aménagement de ces territoires, la multitude et la complexité des problèmes poussent également à rechercher des solutions novatrices dans un contexte de décentralisation révisé, à comparer l'impact d'une mobilisation des ressources locales, selon le potentiel des communautés, et à définir les nouvelles formes de partenariat. Les pratiques de gestion sont appelées à se transformer et à intégrer les opérateurs informels (privés et collectifs) afin d'offrir des alternatives valables à une situation, de plus en plus incohérente et explosive.

L'alternative implique donc la nécessité de repenser la répartition des rôles, entre l'État et les populations concernées, d'une part, et les instances intermédiaires, existant déjà ou

devant être instituées, d'autre part. Comme le souligne Knaebel (1986, p. 198), là où l'État n'a pas de prise sur la réalité : faut-il laisser l'initiative et la maîtrise, aux populations concernées, et l'action à une instance collective qui agirait grâce à ses capacités propres ? Jusqu'où les ONG locales, appuyées par les organismes de financement, peuvent-elles aller pour répondre aux besoins en eau potable des ménages pauvres habitant les zones urbaines périphériques et marginales ? Quelles sont les limites de leurs possibilités d'action ? Le fait de contourner l'État, dans la mise en œuvre des projets en faveur des ménages pauvres des zones urbaines, n'est-il pas préjudiciable à ces derniers, à long terme ?

Les facteurs de succès du partenariat étant de nature endogène, du fait qu'il dépend des rapports entre acteurs locaux, impliqués dans la relation de partenariat, et de nature exogène, étant donné qu'il découle des conditions dictées de l'extérieur, il s'agira donc de chercher de nouveaux mécanismes de collaboration afin de combiner les ressources et les qualifications des acteurs publics et celles des opérateurs informels collectifs, dans le but d'assurer un accès durable des ménages pauvres des zones urbaines à l'eau potable.

Le présent travail tentera donc de voir comment la transition peut se faire entre une situation, où le secteur communautaire est complètement exclu du processus de gestion des services urbains de base, à une autre où il y prend part en tant que partenaire. En particulier, nous tenterons de voir comment associer les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs, impliqués dans la fourniture de l'eau potable, dans le cadre d'un partenariat, susceptible de créer une synergie, en mesure de pérenniser l'amélioration de la desserte en eau potable dans les zones urbaines périphériques et marginales. Il s'agira donc de démontrer que l'efficacité et la durabilité de l'action en partenariat, dans la fourniture de l'eau potable aux ménages pauvres des zones urbaines périphériques et marginales, passe par la délégation de la gestion de l'eau, au niveau local et la signature d'alliances stratégiques entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs.

### 2.2.3 Objectifs et questions de la recherche

L'objectif principal de cette recherche est de décrire, d'analyser et d'expliquer le processus et les mécanismes de partenariat et d'explorer un type de partenariat, susceptible de favoriser un accès durable des ménages pauvres des zones urbaines périphériques et marginales à l'eau potable. Ses objectifs spécifiques sont :

- analyser l'offre et la demande de l'eau potable dans les quartiers urbains pauvres et les modalités de l'intégration du système de partenariat dans la fourniture de l'eau potable ;
- identifier, comprendre et expliquer les contraintes relatives à la mise en œuvre d'un partenariat efficace, entre les acteurs public et les opérateurs informels collectifs, dans la fourniture de l'eau potable en milieu urbain pauvre ;
- analyser et expliquer les facteurs de succès d'un partenariat communautaire, capables de favoriser un accès durable des pauvres urbains à l'eau potable ; et
- identifier sur une base participative et proposer des mesures locales et durables afin d'assurer le succès d'un partenariat, entre les acteurs public et les opérateurs informels collectifs, profitable aux plus démunis, visant à atténuer et/ou prévenir les impacts négatifs du manque d'eau dans les quartiers urbains pauvres.

Notre champ d'investigation est la ville de Kinshasa, spécifiquement la commune de Kisenso (250 000 habitants), et notre analyse portera sur les questions suivantes :

- Quel est l'état des relations entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs dans la fourniture de l'eau potable ?
- Quelle est la source principale de pouvoir des acteurs, engagés dans la fourniture de l'eau potable ? S'agit-il du contrôle de l'information ou de la disponibilité des ressources financières, humaines et matérielles, ou encore du statut des représentants des organisations communautaires et des acteurs publics dans les mécanismes de partenariat ?

- Quel est l'impact des ententes sur le processus et les résultats de l'action ? Est-ce que les pratiques de partenariat ont favorisé la participation équitable des opérateurs informels collectifs au processus de prise de décision ? Le partenariat a-t-il répercuté des bénéfices aux organisations communautaires pour leur permettre d'acquérir de nouvelles ressources et une certaine autonomie financière, et de développer leurs propres activités ?
- Quels sont les facteurs qui freinent ou peuvent favoriser le développement d'un partenariat efficace entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs dans la fourniture de l'eau potable dans les quartiers urbains pauvres ?

## **Chapitre 3. Cadre d'analyse et approche méthodologique**

Ce chapitre est consacré à la présentation du cadre d'analyse et de l'approche méthodologique. Comme cadre d'analyse, nous retenons le modèle de l'analyse stratégique pour saisir la complexité du phénomène de partenariat. Nous allons également exploiter le modèle, développé par Coston, pour caractériser les relations entre l'État et le tiers secteur afin d'analyser les rapports entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs, selon que nous sommes dans une orientation socio-étatique ou une orientation socio-communautaire.

Quant à l'approche méthodologique, après identification des hypothèses de travail et des différentes variables, nous présentons la stratégie et la méthode de recherche, les techniques d'enquête et les méthodes retenues pour l'analyse des données.

### **3.1 Cadre d'analyse**

#### **3.1.1 Approche de l'analyse stratégique**

L'analyse stratégique, développée par Crozier et Friedberg (1977), est un modèle d'analyse organisationnelle qui s'articule autour de l'explication et de la compréhension des relations entre acteurs interdépendants. Elle nous donne des outils conceptuels (sources de pouvoir, zones d'incertitudes et système d'action concret) qui nous permettent de mieux appréhender les conditions et les contraintes de l'action collective. Ces outils permettent également d'apprécier la marge de liberté des acteurs, les motivations, les stratégies et les alliances qui se développent entre eux.

##### **3.1.1.1 Sources de pouvoir, zone d'incertitude et système d'action concret**

L'une des notions centrales de l'analyse stratégique est **le pouvoir**. Celui-ci se manifeste par sa mise en œuvre par le biais d'une relation qui met aux prises deux ou plusieurs acteurs, dépendant les uns des autres, dans l'accomplissement d'un objectif commun qui conditionne leurs objectifs personnels. Selon Crozier et Friedberg (1977, p. 90), la réalité du pouvoir réside dans l'échange, la négociation entre acteurs, situés au

même palier ou non dans la ligne hiérarchique, et entre ces mêmes acteurs et l'organisation. Ces échanges ne sont pas gratuits, car chaque acteur poursuit, avant tout (consciemment ou non), l'atteinte de ses objectifs personnels.

Par rapport aux différentes sources du pouvoir, il est essentiel de mentionner que le pouvoir réside dans la personnalité de l'acteur (sa culture, son éducation, sa maîtrise d'une compétence particulière ou sa spécialisation fonctionnelle) ainsi que dans l'organisation relative à ses « environnements pertinents », notamment la maîtrise de la communication et des informations ainsi que l'utilisation, à son avantage, des règles organisationnelles. Dans la théorie de coalition, Lemieux (1991) a identifié quelques éléments pouvant devenir des atouts permettant à un acteur, engagé dans une activité de collaboration, d'influer sur les autres acteurs organisationnels impliqués. À ce sujet, il propose une typologie des atouts que peut posséder un acteur politique, engagé dans une coalition politique ou dans des activités de collaboration interorganisationnelle. Cette classification fait ressortir les catégories suivantes : les

- atouts se référant aux idéaux ou aux causes motivant les acteurs ;
- atouts positionnels, renvoyant au statut relié à un poste ;
- atouts se rapportant aux ressources, permettant à un acteur d'agir sur les moyens des autres acteurs impliqués dans la coalition ou dans le système partenarial ;
- atouts relationnels (contacts personnels et professionnels, possédés par un acteur)
- ressources matérielles et financières qui sont à la disposition d'un acteur ;
- atouts informationnels (informations accessibles à un acteur et pouvant influencer sur les décisions prises par le groupe ; possession d'une expertise particulière) ; et
- atouts personnels se rapportant au charisme individuel d'un acteur.

Par ailleurs, le pouvoir se situe également dans la marge de liberté dont dispose chaque acteur, engagé dans une relation de pouvoir, c'est-à-dire dans sa possibilité, plus ou moins grande, de refuser ce que l'autre lui demande. Cependant, la liberté des acteurs est fonction de la maîtrise de certaines ressources et de la capacité de composer avec les contraintes

organisationnelles, politiques, normatives ou culturelles. Comme le souligne Crozier et Friedberg (1977, p. 60), plus un acteur stratégique possède de ressources pertinentes, plus il contrôle **les zones d'incertitude** dont dépendent les autres acteurs avec qu'il est en relation de pouvoir, plus sa marge de liberté sera grande et plus sa capacité d'action sera importante. En d'autres termes, plus la zone d'incertitude, contrôlée par un individu ou un groupe sera cruciale, plus celui-ci disposera de pouvoir.

En effet, les comportements, les gestes ou les décisions des acteurs stratégiques (individu, groupe d'individus, institution), évoluant dans les systèmes d'actions, sont motivés par la poursuite d'objectifs et par des intérêts à défendre, ce qui signifie que derrière tout comportement, se trouve une intention ou un objectif poursuivi par l'acteur, et c'est en fonction de ce sens que les acteurs utilisent les ressources dont ils disposent.

La prise en compte des ressources respectives, dont dispose chaque acteur, montre que dans une relation de pouvoir, différents acteurs n'ont pas les mêmes possibilités de mesurer leur engagement, d'ajuster leurs mises et de limiter le risque de perdre que comporte toute relation de pouvoir. À cet effet, Crozier et Friedberg (1977, p. 65) soulignent que la possession de ressources importantes et du contrôle des zones d'incertitude peuvent amener un acteur à créer des alliances et à atteindre ses objectifs.

Cependant, les règles formelles et les structures du système, mises en place de commun accord en vue d'atteindre les objectifs communs, réduisent la marge de liberté des acteurs. Dans ces règles, persistent des zones d'incertitude, non codifiées, à propos desquelles s'engageront les luttes de pouvoir entre les participants. Les acteurs peuvent ainsi avoir intérêt à masquer leur véritable jeu afin de conserver une certaine capacité de négociation dans les jeux de pouvoir. Ici, la notion de jeu renvoie à l'idée de règles, et les règles du jeu entraînent des relations de pouvoir. Ces règles peuvent être définies à partir de la structure formelle de l'organisation et par les pratiques informelles des acteurs ; elles peuvent aussi permettre à un acteur de prévoir le comportement des autres acteurs (calcul stratégique).

En effet, les structures et les règles déterminent les circonstances, où des relations de pouvoir se développent, créent et circonscrivent des zones d'incertitudes organisationnelles que les individus ou les groupes tentent de contrôler afin de les utiliser en vue de poursuivre leurs propres stratégies. Comme le souligne Bachelet (2007), la stratégie est orientée en fonction des enjeux (... conséquences des changements envisagés ; ... ce qu'il y a à gagner ou à perdre...) et elle est rationnelle aux yeux de celui qui l'utilise. Le **système d'action concret** est ainsi la résultante des différentes stratégies, c'est-à-dire d'un ensemble de jeux, structurés entre les acteurs interdépendants poursuivant un objectif commun, mais dont les intérêts peuvent être divergents. Dans le système d'action concret, deux faits peuvent être soulignés : d'abord, le système de régulation qui renvoie à l'ensemble des règles que les acteurs se donnent pour dénouer une crise, et, ensuite, le système d'alliance, c'est-à-dire les motifs de la collaboration avec les autres et leurs contraintes. L'action collective devient ainsi une question de décision et d'organisation. Qu'est-ce qui peut alors motiver un individu à participer ? Des réponses différenciées sont données, mais, généralement, elles tournent toutes autour d'un calcul rationnel en termes de coûts et bénéfices. Enfin, tout acteur s'intégrant dans une action collective, entretient des relations privilégiées avec certains interlocuteurs que l'on appelle relais (Crozier et Friedberg, 1977).

### **3.1.1.2 Intérêt de l'application de l'analyse stratégique dans l'étude des rapports entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs**

L'analyse stratégique nous permet de comprendre comment les différents acteurs génèrent une action collective, et d'appréhender le processus et le fonctionnement des pratiques de partenariat à partir du vécu des acteurs. Nous retenons également du modèle de l'analyse stratégique, la définition des capacités de jeux des acteurs, les ressources dont ils disposent, les contraintes auxquelles ils sont soumis et leur marge de liberté, en fonction des contraintes de l'environnement. Comme le soulignent Wieviorka (1984) et Maurice *et al.* (1982), cités par Choukir (1997, p. 47), l'approche de l'analyse stratégique privilégie

l'analyse des processus décisionnels et relationnels des acteurs par rapport aux processus de construction des acteurs eux-mêmes.

De plus, le modèle de l'analyse stratégique est une démarche dont l'utilisation outrepassé les frontières de l'organisation formelle. Elle peut être transposée à d'autres activités humaines et à d'autres situations sociales qui présentent une certaine forme de structure (Turcotte, 1991 cité par Savard, 2002, p. 73).

En effet, l'optique de l'analyse stratégique conduit à aborder la participation des acteurs des différents organismes (tant étatiques que communautaires) à un projet de collaboration comme une activité intentionnelle, inscrite dans un contexte de rationalité limitée et compréhensible, à la lumière des enjeux de cette participation pour les groupes participants et des possibilités qui s'offrent à eux. Ainsi, en découvrant comment l'acteur concilie ses aspirations individuelles et les exigences de l'action collective, l'analyse stratégique devrait permettre de dégager les fondements, les mécanismes et les conditions de la coopération entre les différents acteurs participant, en l'occurrence à la fourniture de l'eau potable.

En outre, l'analyse stratégique a été largement utilisée dans des domaines aussi variés que l'étude du domaine politique (Donneur et Padioleau, 1982, dans, Pavé, 1994), du secteur de la santé (Gonnet, 1994 ; Binst, 1994, dans, Pavé, 1994) ; des organisations dans les secteurs public (Worms, 1994 ; de Closets, 1994, dans, Pavé, 1994) et privés (Sainsaulieu 1994 ; Morin 1994, dans, Pavé, 1994). Ce modèle peut-être utilisé dès lors qu'un système d'action est mis en évidence.

Cependant, l'analyse stratégique accorde peu d'importance à l'identité des acteurs et la spécificité des espaces où se développe leur action collective. Elle s'enferme dans les stratégies et l'aspect organisationnel et ne se penche pas sur le problème de l'identité et de la solidarité du groupe. Selon Boucher (1990), elle ne s'interroge pas sur les origines du pouvoir, ni sur les enjeux ni sur la construction sociale des acteurs. Il y a un risque que l'explication se situe à l'intérieur des limites des cas, sans établir de lien ni avec l'histoire ni avec le contexte social. Malgré ces critiques, nous pensons qu'il est possible d'apprendre

davantage sur les relations entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs en recourant au modèle d'analyse stratégique.

### **3.1.2 Évolution des rapports entre l'État et la société civile dans la fourniture des services de base à la population**

Le transfert des responsabilités de l'État et de ses institutions aux organisations communautaires s'inscrit dans un constat de crise et du questionnement du rôle de l'État dans la fourniture des services de base à la population (Rosanvallon, 1984). Bélanger (1988) ; Favreau et Hurtubise (1993) ; Groulx (1993) ; Lévesque et Mendel (1999) ; Favreau et Vaillancourt (2000) ; et Vaillancourt *et al.* (2000) distinguent trois approches ou modes de régulation possibles que l'État peut emprunter dans ses relations avec les organismes du tiers secteur, selon que l'on se situe dans un État néoprovidentialiste (ou socio-étatique), dans un État néolibéral ou dans un État solidaire.

#### **3.1.2.1 Orientation socio-étatique**

Cette orientation accorde une place prépondérante à l'État dans la planification, l'organisation et la fourniture des services sociaux. Seul l'État a les capacités et les ressources nécessaires pour élaborer et gérer des services et des programmes qui répondront aux grandes fonctions et finalités, associées aux programmes sociaux (répondre aux besoins de base des membres de la société, répartir la richesse collective, favoriser l'intégration et la cohésion sociale). Ainsi, dans cette orientation, l'État maintient une gestion centralisée du social, mais dans une perspective nouvelle, caractérisée, entre autres, par la déconcentration administrative. L'État relègue le tiers secteur au statut d'exécutant de services d'intérêt public dans une relation tutélaire. Cette orientation ne conçoit donc le progrès social que par l'extension du secteur public dans tous les domaines d'activités (monopole de l'État dans la gestion et la dispensation des services sociaux).

Cependant, on reproche au modèle socio-étatique de ne pas répondre aux attentes placées en lui lorsqu'il est mis en application. Selon Mishra (1984), l'adoption du modèle de l'État-providence n'a pas eu pour effet de redistribuer la richesse et les possibilités de mobilité sociale. Il persiste encore des inégalités (revenus, ressources) dans les pays qui ont adopté ce modèle. De plus, les services sociaux universels sont tels que les pauvres et les riches bénéficient de la même façon des services.

### **3.1.2.2 Orientation néolibérale**

Dans un État néolibéral, l'État soumet les organismes du tiers secteur à une logique marchande (compétition avec le secteur privé à but lucratif). Dans ce modèle, le marché agit comme instance exclusive de régulation et mécanisme de satisfaction des besoins. La privatisation est justifiée pour des raisons d'économie, de flexibilité, de liberté, de gestion, plus efficiente et efficace, car elle offre un plus grand choix au consommateur, contrairement au secteur public, jugé rigide et inefficace à cause d'une gestion bureaucratique et monopoliste (Groulx, 1993, p. 272).

Cependant, les analyses néolibérales accordent souvent une importance démesurée aux variables démocratiques qui ne sont pas sans limites et varient selon les contextes. Elles donnent parfois une vision réductrice de l'État et du social et restent peu attentives à montrer les effets pervers de ses propres propositions, comme la sélectivité, la tarification ou la privatisation des services publics. Par exemple, on y analyse la pauvreté en termes absolus, c'est-à-dire la pauvreté comme un état de manque sans investiguer les conditions sociales et les causes sociales qui conduisent à cette situation (Groulx, 1993, p. 275-277).

### **3.1.2.3 Orientation socio-communautaire**

L'orientation socio-communautaire, démocratique et solidaire (selon les auteurs) remet aussi en question l'orientation socio-étatique mais sur des bases différentes. Selon ce modèle, il faudrait promouvoir, soutenir et dynamiser les réseaux de solidarité sociale et

d'entraide communautaire que l'on retrouve dans les communautés de base. Ce modèle insiste pour que l'État laisse davantage de latitude aux initiatives locales, afin de permettre à la société civile de se développer elle-même. Cette décentralisation passe par un renouvellement de la démocratie locale (Groulx, 1993, p. 285). Dans ce modèle, l'État privilégie une relation, véritablement partenariale, dans laquelle la « culture et le point de vue » des organismes du tiers secteur sont considérés et influencent les décisions des pouvoirs publics. La vision de l'État ici est celle d'un État-partenaire et régulateur (Vaillancourt, 2001, p. 5). Pour Favreau et Lévesque (1996), l'orientation socio-communautaire ne cherche pas la disparition de l'État-providence mais sa transformation en reconnaissant la nécessité de l'intervention de l'État dans la régulation du social selon toutefois, un mode profondément renouvelé. Elle suppose une forte mobilisation des diverses composantes de la société civile et, comme le souligne Lévesque (2004), elle ne peut se réaliser sans le développement d'institutions appropriées que seul l'État, en dernière instance, peut mettre en place.

Cependant, on reproche à l'approche socio-communautaire d'accentuer outre mesure la dichotomie État-société civile. Ce modèle néglige le fait que plusieurs réseaux volontaires proviennent de l'initiative d'agents de l'État et peuvent persister grâce au financement étatique. Une autre critique se rapporte au fait que ce modèle considère les communautés comme une entité homogène, où les luttes de pouvoir et les iniquités sont inexistantes (Groulx, 1993, p. 285).

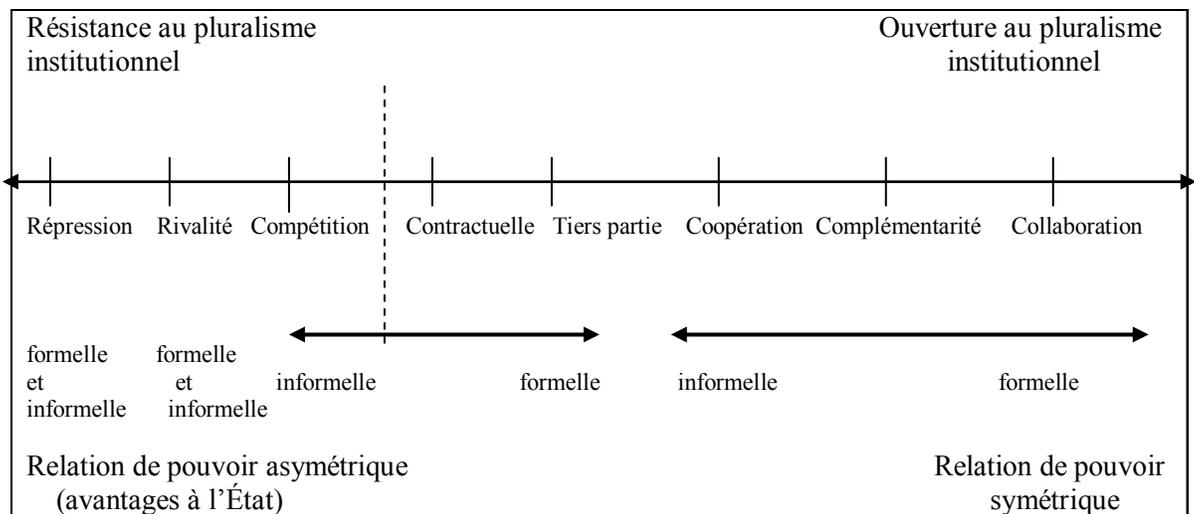
En définitive, ces trois modèles sont, dans les faits, des modèles idéaux, selon l'expression de Max Weber, que l'on retrouve rarement intégralement dans la réalité. Dans les faits, le modèle de relations, caractérisant la collaboration entre les organisations communautaires et les acteurs publics, devrait davantage se situer dans un continuum, allant du modèle socio-étatique au modèle socio-communautaire. Entre ces deux modèles, il est possible de distinguer différentes formes de rapports entre l'État et les organismes

communautaires. C'est ce qui ressort notamment de la typologie de Coston (1998) qui identifie huit types de relations entre les organisations communautaires et l'État.

### 3.1.3 Typologie de Coston (1998) concernant les relations entre l'État et les organismes du tiers secteur

Coston (1998) établit une typologie basée sur un continuum, comprenant huit types de relations possibles entre l'État et les organismes du tiers secteur : *répression, rivalité, compétition, type contractuel, tiers parti, coopération, complémentarité et collaboration*.

Figure 1. Typologie des rapports État/Tiers secteur de Coston



Source : Coston, J.M., 1998. « A model and typology of Government-NGO relationship », dans *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 27, n° 3 (september), revu et modifié par Proulx, Bourque et Savard (2005).

Cette typologie repose sur l'analyse de trois paramètres principaux, à savoir : l'ouverture de l'État au pluralisme institutionnel, le degré de formalisme des rapports et le rapport de pouvoir (Kearney et Vaillancourt, 2006 ; Proulx, Bourque et Savard, 2005).

L'ouverture au pluralisme institutionnel est définie comme étant l'ouverture à la reconnaissance d'un autre type d'organisation qui offre des services à la même catégorie de

clientèle et qui peut entretenir des philosophies et des approches d'intervention différentes (Savard, 2006, p. 117). Plus on se retrouve à la gauche du continuum, moins il y a d'ouverture de l'État au pluralisme institutionnel (répression, rivalité, compétition). Le type *collaboration* indique le degré le plus élevé de l'ouverture de l'État envers les organismes du tiers secteur.

En ce qui concerne les rapports de pouvoir, la symétrie des relations de pouvoir peut être comprise comme étant la capacité des organismes communautaires et des établissements publics à influencer et déterminer la nature et l'orientation des services offerts à la clientèle commune. Lorsque ces deux types d'organisation ont une capacité d'influence et décision équivalente, on peut parler de relation symétrique. Sur la gauche du continuum, le rapport de pouvoir est à l'avantage de l'État tandis qu'il est davantage partagé avec le tiers secteur lorsqu'on se dirige vers la droite.

Enfin, le degré de formalisme des relations est déterminé par la proportion des relations qui sont encadrées par des structures, plus ou moins permanentes, ou des ententes, des contrats ou des protocoles, spécifiant le rôle et la contribution de chacune des parties.

Par ailleurs, les organismes dont l'unique mission est la défense des droits sont exclus de cette typologie (Coston, 1998, p. 361-364 ; Proulx, Bourque et Savard, 2005, p. 8).

### **3.1.3.1 Justification du choix de la typologie de Coston (1998)**

Sans nier l'intérêt que représentent les autres typologies, celle de Coston nous paraît plus intéressante. En effet, pour tenir compte de nos préoccupations et des objectifs de recherche, nous avons besoin d'un modèle qui prenne davantage en compte les types d'arrangements institutionnels entre l'État et le tiers secteur, c'est-à-dire qui met en lumière le cadre global dans le quel s'exercent les relations des acteurs sur le terrain. Cette typologie a l'avantage d'inclure, sous différents aspects, la plupart des autres typologies énumérées (annexe 8), et les trois paramètres considérés par Coston, font partie également de nos préoccupations ; ils ont été identifiés dans notre grille d'analyse.

En outre, cette typologie permet de mettre en lumière le degré d'institutionnalisation des initiatives du tiers secteur. Vers la gauche du continuum, les organismes du tiers secteur sont très faiblement institutionnalisés, tandis que vers la droite, ils sont fortement institutionnalisés (figure 1). Elle permet aussi de mettre en lumière le degré d'institutionnalisation des initiatives du tiers secteur, au plan micro et macrosociologique. Nous pouvons ainsi partir de l'analyse d'expériences de partenariat faiblement institutionnalisés pour aboutir à des activités plus fortement institutionnalisées. Il est vrai que cette typologie a été construite à partir de réalités qui sont parfois bien éloignées des réalités africaines. Sous certains aspects, il peut être difficile de comparer les rapports entre l'État et les organismes du tiers secteur, suivant la réalité qui se vit dans un pays démocratique et celle d'un pays où règne la dictature, comme c'est le cas dans certains pays africains. C'est ainsi, par exemple, que les types répression et rivalité peuvent facilement se retrouver en Afrique, où règnent encore des régimes non démocratiques, alors que tel n'est pas le cas au Canada. Dans ce pays, l'on peut facilement retrouver le type coopération. Mais, même si l'on élimine certains types, absents dans la plupart des pays africains, il n'en reste pas moins d'autres types qui peuvent s'y retrouver. Elle nous permet une grande distinction dans l'analyse des rapports entre l'État et les organismes du tiers secteur. D'où l'intérêt de cette typologie, surtout à cause de son caractère exhaustif.

Par ailleurs, la typologie de Coston nous permet de sortir d'une analyse le plus souvent binaire, à savoir : ou bien, les organismes du tiers secteur sont instrumentalisés, économiquement ou politiquement, dans un rapport de sous-traitance ; ou bien, ils sont partie prenante d'un partenariat véritable avec l'État, dans lequel ils ont un certain pouvoir. Nous sommes d'avis que le modèle développé par Coston nous permet d'apporter des nuances pertinentes et d'approfondir davantage la réflexion sur le partenariat entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs dans un contexte purement africain.

Cependant, comme toute typologie qui, par définition, cherche à regrouper des phénomènes différents en fonction d'un certain nombre de variables, la typologie de Coston

n'épuise pas toutes les possibilités. Par exemple, certains paramètres, qui peuvent être déterminants dans l'analyse des rapports entre l'État et le tiers secteur, n'ont pas été considérés. C'est le cas de la participation dans le processus de décision, de la coordination des actions, de la communication entre les acteurs, des bénéfices et des risques liés aux pratiques de partenariat, etc. Néanmoins, il est possible de tirer davantage de profit en s'appuyant sur cette typologie.

### **3.1.3.4 Description de la typologie de Coston**

#### *3.1.3.4.1 Types : répression et rivalité*

Dans le type répression, il y a une forte résistance de l'État vis-à-vis au pluralisme institutionnel et interdiction, pure et simple, des organismes du tiers secteur ou de l'exercice de certaines de leurs activités. Dans le type rivalité, il y a aussi une forte résistance de l'État au pluralisme institutionnel. Cette résistance peut se manifester par un processus d'enregistrement, très restrictif, des activités permises par l'État ; lorsque celles-ci sont contrôlées par l'État, cette résistance peut prendre une forme moins formelle. Par exemple, l'État peut refuser d'apporter toute forme de soutien à des organismes du tiers secteur, de sorte que ceux-ci sont pratiquement empêchés d'exercer leurs activités (Coston, 1998, p. 364-365).

#### *3.1.3.4.2 Type : compétition*

Dans ce type de partenariat, l'État résiste au pluralisme institutionnel, mais cette résistance n'est pas le résultat d'une politique établie, mais plutôt une situation de fait, où l'État et les organismes communautaires sont en compétition sur le terrain, politiquement et économiquement, soit les deux simultanément : politiquement, pour l'exercice d'activités relevant d'un même secteur, et, plus globalement, pour l'exercice du pouvoir local ; économiquement, pour l'obtention de ressources provenant de la communauté ou, dans le cas des ONG, de fonds étrangers. Ce type de rapport est très peu formel et régi, d'une part,

par la crainte de l'État de se voir dérober des espaces de contrôle, et, d'autre part, par la crainte des organismes du tiers secteur de perdre leur champ particulier de juridiction, auquel ils tiennent jalousement. Dans ce type, il y a refus de l'État et des organisations communautaires d'identifier des espaces de complémentarité permettant de rendre les meilleurs services aux usagers. Cependant, ce type de rapports peut avoir des effets bénéfiques puisque la compétition, pour le pouvoir et les ressources locales, peut engendrer une plus grande responsabilité du milieu à l'égard des besoins locaux (Coston, 1998, p. 365 : Proulx, Savard et Bourque, 2005, p. 13).

#### *3.1.3.4.3 Type : contractuel*

Dans le type contractuel, l'État utilise les organismes du tiers secteur pour fournir des services, mais il garde la responsabilité de la planification et de l'organisation des actions (Coston, 1998, p. 367). Les acteurs publics délèguent des activités, surtout opérationnelles, aux organisations communautaires. Dans ce type de partenariat, l'ouverture au pluralisme institutionnel, l'intensité des relations interorganisationnelles et la symétrie des relations de pouvoir sont faibles tandis que le formalisme des relations est élevé (asymétrie dans le rapport de pouvoir : avantage à l'État, mais influence des organismes du tiers secteur) (Savard, 2006, p. 119). Quant à la division du travail, elle est basée sur les avantages comparatifs et la vision est floue en ce qui concerne le partage des responsabilités entre les acteurs publics et les organisations communautaires.

La relation contractuelle traduit une dépendance mutuelle, dans laquelle les organismes du tiers secteur deviennent dépendants du gouvernement pour le financement, et ce dernier, dépendant des organismes du tiers secteur pour l'accomplissement de ses mandats. Dans ce type, des effets potentiellement négatifs pour les organismes communautaires doivent être signalés. Les organismes peuvent être financés, entièrement ou de façon disproportionnée par l'État ; des organismes peuvent se créer parce qu'ils sont attirés par le financement ; de son côté, l'État peut lui-même créer des organismes. Au Québec, ce type de relation

s'appelle « sous-traitance » (Coston, 1998 ; Proulx, Bourque et Savard, 2005 ; Kearney et Vaillancourt, 2006).

#### *3.1.3.4.4 Type : tiers-parti*

Ce type de rapport présente, à peu de chose près, les mêmes aspects que le type « contractuel ». Dans ce type de partenariat, l'ouverture demeure faible, quoique plus grande que dans le type contractuel. La symétrie des relations de pouvoir est faible, malgré un début d'autonomie dans l'utilisation des fonds publics. L'intensité des relations interorganisationnelles est également faible. Ce qui distingue ce modèle du précédent est fondamentalement le degré de formalisme des relations, qui est faible ici (Savard, 2006, p. 119). Ce type de rapport marque également une division du travail entre l'État et les organisations communautaires, mais ici l'État partage substantiellement ses prérogatives au plan du financement et de l'exercice de son autorité publique avec le sous contractant « tiers parti ». Le gouvernement délègue simultanément les opérations et les responsabilités. Il en résulte qu'il exercera moins d'influence sur les activités des organisations communautaires. Selon Coston (1998, p. 369), cette situation peut engendrer une plus grande diversité et une grande compétition dans l'offre de services, ce qui pourrait éventuellement conduire à une plus grande efficacité et à une réduction des coûts.

#### *3.1.3.4.5 Type : coopération*

Dans le type coopération, le partage de l'information est au centre de la relation (Kearney et Vaillancourt, 2006). L'État, par ses politiques et ses pratiques, est favorable aux organismes communautaires, sans nécessairement s'engager toutefois dans l'élaboration de politiques permettant une plus grande participation de ces derniers. Dans ce type de partenariat, l'ouverture au pluralisme institutionnel, l'intensité des relations interorganisationnelles, le degré de formalisme des relations et la symétrie des relations de pouvoir sont modérés. Les établissements publics démontrent une bonne compréhension des activités des organismes communautaires et sont disposés à partager de l'information avec eux. Dans ce type de partenariat, l'État se montre sympathique aux activités des organismes communautaires,

sans toutefois être proactif pour les soutenir. Les rapports se limitent à une coexistence, non contraignante, qui peut donner lieu à des duplications dans l'offre des services. Les activités des organismes communautaires se font dans le respect des règles établies par l'État (Coston, 1998, p. 370 ; Savard, 2006, p. 121).

#### *3.1.3.4.6 Type : complémentarité*

Dans ce type de partenariat, il y a reconnaissance du rôle de l'État et de ses établissements ainsi que de l'autonomie des organismes communautaires. Les organismes communautaires et les établissements publics sont ouverts en vue de partager l'information et les ressources dans le but d'atteindre des objectifs communs. Comparé à la relation contractuelle, circonscrite dans le temps – durée limitée du contrat ou de l'entente de service -, le rapport de complémentarité se situe ici dans le long terme. Il y a donc une forte interdépendance entre les acteurs publics et les organisations communautaires. Dans ce type de partenariat, l'ouverture au pluralisme institutionnel, l'intensité des relations interorganisationnelles, le degré de formalisme des relations et la symétrie des relations de pouvoir sont élevés.

En effet, les avantages des services, offerts par les organismes communautaires, s'ajoutent à ceux des établissements publics, dans la production des ressources et dans l'élaboration des politiques. Dans ce type de partenariat, les deux acteurs gagnent mais ils doivent tout de même faire des concessions en ce qui concerne l'autonomie décisionnelle qui doit être partagée de façon symétrique (Savard, 2006, p. 121).

Dans ce type de relation, la complémentarité peut se situer au plan de l'expertise et au niveau géographique. Au plan de l'expertise, l'État peut disposer de l'expertise professionnelle, tandis que les organismes communautaires peuvent posséder l'expertise sociale, et parfois certaines spécialisations dans l'offre de services. Au niveau géographique, les organismes communautaires peuvent intervenir dans les régions où l'État est absent (Coston, 1998, p. 371).

#### 3.1.3.4.7 Type : *collaboration*

Le type de relation de collaboration se différencie de celui de relation de complémentarité par le degré d'intensité et la formalisation des rapports, ainsi que par la participation élevée des organismes communautaires à l'élaboration des politiques. Ici les partenaires élaborent et co-produisent des services, tout en conservant leur autonomie.

En effet, l'État accepte de partager ses responsabilités et ses opérations avec d'autres acteurs, notamment les entreprises privées et les organismes communautaires. Cependant, chaque acteur conserve son autonomie, ses valeurs et sa mission.

En outre, l'État tient compte des contributions des organismes du tiers secteur dans le processus d'élaboration des politiques et la co-production de services. De ce fait, les relations entre l'État et les organismes du tiers secteur sont plus formalisées que dans le type complémentaire (Coston, 1998, p. 374-375). Pour Coston (1998), la relation de collaboration, entre l'État et le tiers secteur, atteint rarement la véritable collaboration à cause de la différence de pouvoir qui existe entre les acteurs. Il est presque impossible que le pouvoir soit effectivement partagé équitablement entre l'État et les organismes du tiers secteur – une caractéristique centrale de ce type de rapport –, à cause de la grande disparité entre les deux acteurs, sur le plan de la taille, des ressources, etc.

En définitive, en nous référant au modèle de Coston, l'orientation socio-étatique peut être placée au centre du continuum tandis que l'orientation socio-communautaire est proche de l'extrémité droite. En effet, l'orientation socio-étatique valorise l'existence d'un État fort qui a la charge de la planification, de la programmation et de la fourniture des services de base, en déléguant, dans certains cas, la fourniture des services aux organisations communautaires (sous-traitance). Les types « contractuel » et « tiers-parti » peuvent être ainsi assimilés à cette orientation. Par contre, dans l'orientation socio-communautaire, l'État établit une relation, véritablement partenariale avec les organisations

communautaires où celles-ci influencent les politiques et participent à la prise de décision. Le type « complémentarité » et le type « collaboration » correspondent à cette orientation.

Ainsi, à partir de la typologie développée par Coston (1998), en vue du renouvellement de la régulation, il devient donc nécessaire de mesurer l'écart entre les connaissances théoriques et leurs vérifications empiriques, en identifiant un type de partenariat entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs, qui soit susceptible de favoriser l'accès à l'eau potable des ménages des quartiers urbains pauvres.

### **3.1.4 Hypothèses de travail**

Ainsi, afin d'apporter des réponses à nos questions de recherche, nous nous proposons de vérifier les hypothèses de recherche suivantes :

- Une régulation post-providentialiste est en émergence dans la fourniture de l'eau potable dans les quartiers urbains pauvres, à laquelle le partenariat entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs donne une orientation plus démocratique et solidaire.
- À partir du modèle développé par Coston (1998), les relations qui correspondent le mieux au partenariat entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs, en vue d'améliorer la fourniture d'eau potable en faveur des ménages pauvres des zones urbaines périphériques et marginales, correspondent au type « contractuel ». Cependant, dans les faits, le système formel de gestion de l'eau potable et les relations de pouvoir se rapprochent davantage du type « rivalité ». La pérennisation d'un système informel de gestion de l'eau potable affaiblit la municipalité.
- Le partenariat entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs doit être efficace. Cela dépend de la formalisation des rapports, de la complémentarité des ressources dans la mise en œuvre des projets conjoints, de la participation équitable à la prise de décision et de la coordination des activités. En outre, l'implication des opérateurs informels collectifs dans les pratiques de partenariat doit leur permettre d'acquérir, par la formation, des compétences nouvelles, aux plans organisationnel

et technique. Ils doivent également profiter des pratiques de partenariat pour bénéficier de la protection des cadres réglementaires et législatifs, créer ou élargir le réseau de leurs partenaires et tirer le maximum d'avantages économiques.

### **3.1.5 Variables dépendantes et indépendantes**

Ces hypothèses sont articulées autour des variables dépendantes suivantes : le partenariat efficace ; le degré d'intensité des rapports ; et l'impact des ententes.

Quant aux variables indépendantes, elles concernent le degré d'ouverture de l'État aux opérateurs informels collectifs ; la formalisation des rapports ; la structure démocratique de coordination ; la participation à la prise de décision ; l'accès et le partage de l'information ; la capacité de mobilisation des ressources financières ; la complémentarité des ressources ; les sources de pouvoir ; les bénéfices tirés du partenariat ; et la durabilité des actions.

## **3.2 Approche méthodologique**

### **3.2.1 Stratégie de recherche**

L'objectif de notre recherche étant de décrire, d'analyser et d'expliquer le processus et les mécanismes de partenariat et d'explorer un type de partenariat, susceptible de favoriser l'accès durable à l'eau potable des ménages pauvres des zones urbaines périphériques et marginales, la démarche suivie s'appuiera sur une étude de cas. Il s'agira d'explorer la dynamique de partenariat en considérant une zone pauvre de la ville de Kinshasa, à savoir la commune de Kisenso.

Pour ce faire, nous privilégions une approche descriptive afin d'apporter des éléments de réponse à nos questions de recherche. Cette approche a été définie, par Deslauriers et Kérisit (1997, p. 88), comme un type de recherche qui pose la question des mécanismes et des acteurs, c'est-à-dire le *comment* et le *qui* des phénomènes.

L'étude de cas nous aidera ainsi à analyser en profondeur la situation des pratiques de partenariat. Et les outils retenus, pour collecter les informations, sont la recherche documentaire, l'observation et les entrevues semi-dirigées avec les acteurs publics et les gestionnaires des organisations communautaires impliqués dans les pratiques de partenariat. Le recours à la méthodologie qualitative nous permettra d'accorder une attention aux points de vue et à l'interprétation que les divers acteurs, engagés dans une relation de partenariat, se font de leurs activités.

En effet, on peut grâce aux documents (ententes, protocoles d'accord, rapports, lois, etc.), pratiquer une coupe longitudinale pour observer le processus de maturation ou l'évolution des pratiques de partenariat. Le recours à l'entrevue est aussi un excellent moyen de rendre compte des points de vue des acteurs, de comprendre et de connaître leurs réalités, de mieux appréhender leurs actions et d'interpréter leurs expériences.

Par ailleurs, le cas de la commune de Kisenso se justifie par le fait qu'elle correspond à une commune d'habitat spontané, appartenant à la catégorie des communes excentriques de la ville de Kinshasa. Considérée comme la commune la plus pauvre de la ville (PNUD, 1998), elle présente également les caractéristiques d'un quartier pauvre : manque de route, érosion des sols, stagnation des eaux usées, etc. Sa singularité repose sur le fait que plusieurs acteurs sont impliqués dans la gestion de l'eau potable au niveau local : l'entreprise publique (REGIDESO), la Zone de santé de Kisenso, l'église Saint-Étienne, les ONG locales (CEMI, USADEK, ...) et quelques particuliers. Avec le cas de la commune de Kisenso, il est donc possible d'approfondir la problématique d'un partenariat impliquant des acteurs publics et des opérateurs informels collectifs.

De plus, malgré les nombreuses investigations, réalisées sur la pauvreté dans la ville de Kinshasa, très peu d'études se sont intéressées à l'amélioration des connaissances relatives au partenariat entre les acteurs public et les opérateurs informels collectifs, impliqués dans la fourniture de l'eau potable dans les quartiers urbains pauvres.

L'autre élément de justification est de nature personnelle. Nous disposons de solides contacts dans cette région pour y avoir travaillé avec certaines organisations locales de développement, dans le cadre d'un projet de sensibilisation de la population locale à l'hygiène individuelle et collective. De surcroît, le fait que nous maîtrisons les langues locales (lingala, swahili, français) justifie davantage le choix de retenir Kinshasa comme territoire d'observation et de recherche.

### **3.2.2 Méthode de recherche : étude de cas**

La monographie ou l'étude de cas est particulièrement bien adaptée aux phénomènes nouveaux et peu étudiés. Elle permet d'analyser davantage le cas, d'en capter la complexité et d'en interpréter le sens (Yin, 1994). Le recours à la méthode, fondée sur l'étude de cas pour l'analyse de la dynamique des relations entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs, se justifie par la complexité et le caractère récent du phénomène de partenariat. Le partenariat est peu connu sous l'angle théorique, et le recours à différentes méthodes de collecte de données est donc indispensable pour explorer et accumuler de l'information sur ce sujet. Comme le souligne Roy (2003, p. 165), la méthode fondée sur l'étude de cas permet d'aboutir à une description exhaustive d'un phénomène, en recueillant un maximum d'informations sur tous les aspects liés à ce phénomène et de le traiter comme une totalité opérante. Son approche inductive est particulièrement utile pour découvrir toutes les dimensions, insoupçonnées, d'un phénomène nouveau.

En effet, l'étude de cas est ainsi très efficace pour analyser des réalités, négligées ou insuffisamment connues, et que les théories existantes expliquent mal ou seulement en partie. Elle nous permet d'observer une multitude de variables, relatives à un nombre réduit d'individus, et de prendre en compte plusieurs facteurs de causalité. Notre étude étant de nature exploratoire – car elle ne vise pas à vérifier un quelconque modèle préétabli, concernant une dynamique de partenariat, mais plutôt à faire ressortir des liens entre les divers éléments observés –, il s'en suivra la proposition d'un schéma interprétatif des

phénomènes observés. Pour ce faire, nous nous appuyerons sur l'examen de trois expériences de partenariat, mises en œuvre dans la commune de Kisenso.

Cependant, l'étude de cas a souvent été décriée notamment parce qu'elle s'arrête souvent à la description, sans chercher d'explication. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, notre étude dépassera la simple description, pour dégager des propositions stratégiques, visant à proposer des améliorations se rapportant aux situations observées. Pour ce faire, comme le souligne Gauthier (2003, p. 135), nous procéderons de façon systématique, c'est-à-dire que nous retiendrons tous les faits significatifs et non seulement ceux qui correspondent à nos attentes ; et pour ce faire, nous nous appuyerons sur des bases théoriques, des hypothèses et des concepts qui serviront de principe directeur à la collecte des données et de piste pour leur interprétation.

### **3.2.2.1 Choix de l'échantillon**

Pour répondre aux questions de recherche posées, nous allons considérer trois expériences de partenariat qui sont à la base de la fourniture de l'eau potable aux ménages pauvres de la commune de Kisenso (Congo-Kinshasa). Lors de notre première descente sur le terrain pour la collecte des données (avril-juin 2005), nous avons pu identifier au moins six expériences de partenariat, à savoir le :

- partenariat entre les acteurs publics, les organisations communautaires, les partenaires bilatéraux et les usagers ;
- partenariat entre l'entreprise publique, une ONG locale et les usagers ;
- partenariat entre l'entreprise publique et une ONG internationale ;
- partenariat entre la Zone de santé de Kisenso, une ONG internationale et les comités de l'eau et les usagers ;
- partenariat entre une organisation communautaire de base et un partenaire bilatéral ;
- partenariat entre une ONG locale et une ONG internationale.

De ces six expériences, nous avons retenu trois expériences de partenariat dont chacune présente la caractéristique principale d'impliquer directement au moins un acteur public et

une organisation communautaire locale. Nous avons aussi privilégié les organisations communautaires locales, au lieu des organisations communautaires internationales, car leurs actions sont souvent ponctuelles et elles n'ont pas de contact permanent avec les populations locales. Ainsi, les expériences retenues sont les suivantes : le

- partenariat entre les acteurs publics (commune, quartier), les partenaires bilatéraux (Coopération Technique Belge), les organisations communautaires (ONG, église, associations de jeunes, regroupement de femmes) et les usagers ;
- partenariat entre l'entreprise publique, une ONG locale et les usagers ; et
- partenariat entre la Zone de santé de Kisenso, une ONG internationale, les regroupements des associations locales (comités de l'eau) et les usagers.

Notre échantillon est donc constitué de ces trois expériences de partenariat. Nous ne prétendons pas couvrir toutes les possibilités ni tous les cas de partenariat qui ont émergé dans le champ de la fourniture de l'eau potable dans la commune de Kisenso. Mais nous retenons ces expériences, car nous pensons qu'il est possible d'apprendre davantage sur le partenariat à travers les cas choisis.

### **3.2.2.2 Critères de sélection des cas**

Pour nos fins d'analyse, nous avons donc retenu ces trois expériences, qui répondent à certains critères. D'abord, nous avons considéré un partenariat public-communautaire, large, impliquant un éventail de partenaires, à savoir les représentants de l'État (la municipalité, les quartiers), les ONG locales, les organisations communautaires de base (église, associations de jeunes, regroupement de femmes, etc.), les usagers et les bailleurs de fonds. Il s'agit là des principaux acteurs, aux logiques d'actions et d'intérêts différents, qui s'activent dans l'approvisionnement en eau potable des ménages pauvres des zones urbaines. Ce type de partenariat est celui qui est le plus discuté sur la place publique. Il fait l'objet d'énoncés de politiques et de rapports divers.

Ensuite, nous avons choisi une expérience de partenariat dans laquelle un acteur public, la Zone de santé de Kisenso, est directement en partenariat avec une ONG internationale et un regroupement d'associations locales (les comités de l'eau).

Nous avons également retenu un partenariat, impliquant directement l'entreprise publique (REGIDESO), une ONG locale et les usagers, afin de mieux comprendre les obstacles relatifs au développement de ce type de partenariat au niveau local.

Dans toutes ces pratiques de partenariat, nous avons aussi tenu à ce que le partenariat porte, d'une part, sur des actions de grande envergure, et, d'autre part, sur des actions ponctuelles afin de mieux rejoindre les principaux acteurs, comprendre les difficultés auxquelles ils sont confrontés et la dynamique particulière du développement du partenariat.

Enfin, nous avons étudié ces expériences pour considérer, d'une part, les cas qui ont réussi, afin d'avoir une idée sur le degré d'impact sur les bénéficiaires, et, d'autre part, ceux qui ont échoué, à titre de comparaison et en vue de la formulation de stratégies adéquates, capables de promouvoir le développement d'un partenariat efficace dans la fourniture de l'eau potable. Cette façon de faire permet aussi de disposer de données plus complètes et d'approfondir l'analyse exploratoire.

Par ailleurs, le critère de la diversification a été mis de l'avant pour la sélection des cas. Comme le souligne Pires (1997, p. 155), par la diversification, nous avons voulu donner un panorama, le plus complet possible, des situations, un portrait global, afin de mieux appréhender notre objet de recherche.

En effet, chaque cas examiné, se présente comme une expérimentation, traduisant la mise en œuvre de nouveaux rapports ; il permet à la fois d'évaluer les stratégies individuelles et les stratégies collectives qui se cristallisent autour du partenariat dans les projets d'adduction d'eau dans les quartiers urbains pauvres. Dans chacune des expériences retenues, chaque cas permettra de comprendre la raison d'être du partenariat, son intérêt et les contraintes auxquelles les acteurs sont confrontés dans la perspective de la durabilité des actions menées en partenariat.

### **3.2.3 Techniques d'enquête**

Pour la collecte des données, nous avons privilégié les techniques d'enquête suivantes : la recherche documentaire ; l'observation et la réalisation des entrevues semi-dirigées avec les acteurs publics et les gestionnaires d'organisations communautaires.

#### **3.2.3.1 Sources documentaires**

Dans la sélection des documents, nous avons tenu compte des critères de crédibilité, de fiabilité, de proximité et de profondeur des documents (Cellard, 1997).

En effet, la reconnaissance des documents par les acteurs engagés dans le partenariat nous a permis de respecter le critère de crédibilité. Le critère de proximité a été respecté, car les documents que nous avons analysés, ont été approuvés par les intervenants ; et compte tenu du critère de profondeur, nous avons écarté des documents peu significatifs, comme les avis de convocation des réunions, pour ne retenir que les documents pertinents (accords ou conventions signés entre les partenaires ; procès verbaux ; rapports d'activités ; comptes-rendus de réunions ; etc.).

#### **3.2.3.2 Observation directe**

Les observations ont été descriptives. Nous avons tenu compte des éléments suivants : localisation et description du site de captage de l'eau ; achalandage aux points de vente ; état du réseau (tuyauterie) ; investissements physiques (réservoir d'eau, citerne) ; description des sources non aménagées ; et caractéristiques des participants (femmes, enfants, jeunes ou vieux). Quelques photos ont été prises des divers sites. À la fin de chaque visite de lieu, nous avons élaboré un compte rendu, en prenant soin d'indiquer la date, le lieu, les activités réalisées, l'heure et la durée de l'observation.

### 3.2.3.3 Entrevues semi-dirigées

Par cette technique, nous avons pu recueillir, de façon plus précise et plus complète, des informations sur le vécu quotidien des acteurs au sein du système, leur rôle et l'appréciation des relations qu'ils entretiennent pour atteindre des objectifs communs.

En effet, les entrevues ont été réalisées avec les gestionnaires des organismes communautaires et les acteurs publics, dans un premier temps, entre le mois d'avril et le mois de juin 2005, période qui coïncidait avec le début de la saison sèche ; et, dans un deuxième temps, entre les mois de février et juin 2007, intervalle comportant une période de forte pluie ; et, entre les mois de juin et septembre 2008, afin d'être en mesure de préciser le niveau d'accessibilité à l'eau potable et les contraintes qui y sont liées.

Les entretiens se sont déroulés dans les locaux des organisations participant à la recherche. Nous commençons par rappeler au répondant l'objet de notre recherche et la contribution qu'il pouvait apporter à l'étude. Le reste de l'entrevue avait pour objectif de recueillir des informations, relatives à la participation de son organisation à des activités, organisées en partenariat avec des acteurs locaux ou extérieurs.

Quant à la façon de procéder, nous avons adopté un compromis entre la non-directivité et une certaine orientation à donner à l'entrevue en fonction de l'objet de recherche. Nous avons donc procédé à des entrevues semi-dirigées, à questions ouvertes, ce qui implique que nous utilisions, pour démarrer l'entretien, une grille de question, tandis que les interviewés avaient toute liberté d'élaborer leurs réponses et leurs points de vue, tant en ce qui concerne la longueur, le contenu, et les liens à faire avec d'autres sujets.

Notre guide d'entrevue a été validé après un pré-test, réalisé auprès des acteurs publics et des gestionnaires des organisations communautaires, impliqués dans la fourniture de l'eau potable ; les catégories d'intervenants rencontrés sont les suivants :

- les cadres et les agents de l'entreprise publique (REGIDESO) ;
- les représentants de l'État (bourgmestre, chefs de quartier) ;

- les gestionnaires de la zone de santé de Kisenso ;
- les responsables des ONG locales ;
- les gestionnaires des organisations communautaires de base (église, associations de jeunes, regroupement de femmes) ; et
- les délégués d'un organisme de coopération bilatérale.

Les interviewés appartiennent à différents milieux. Pour éviter l'identification précise des personnes interviewées et préserver l'appartenance institutionnelle des interviewés, nous avons respectivement utilisé un code et recouru à l'anonymat. Les entrevues ont duré en moyenne 45 minutes. Elles ont été soigneusement et le plus fidèlement possible, transcrites par nous-même, et aucune modification n'a été apportée dans le but de corriger les erreurs linguistiques. Nous avons tenu à garder la forme initiale des entretiens.

### **3.2.4 Traitement et analyse des données**

#### **3.2.4.1 Sources documentaires**

En vue de dégager les informations pertinentes à nos questions de recherche, chaque document obtenu, a été analysé. Pour chaque organisation rencontrée, nous avons relevés les éléments suivants : les objectifs du partenariat ; le processus de partenariat ; les responsabilités et les obligations des acteurs ; les bénéfices ; les mécanismes de gestion des conflits ; et le suivi et l'évaluation du partenariat.

Nous avons également comparé les contenus de ces thèmes, pour chaque type de partenariat de notre échantillon, afin de pouvoir établir les ressemblances, les différences et les rapports possibles entre eux. Cette comparaison nous a permis de dégager des liens possibles entre ces différents types de partenariat.

#### **3.2.4.2 Entrevues**

Au total, nous avons réalisé 20 entrevues semi-dirigées à questions ouvertes avec les informateurs clés, les acteurs publics, les gestionnaires des organisations communautaires

et certains délégués des organisations internationales qui ont joué un rôle ou ont été impliqués directement dans la mise en œuvre des projets de partenariat pour la fourniture de l'eau potable dans la commune de Kisenso.

Pour l'analyse des données, nous avons retenu la méthodologie de l'analyse de contenu de type catégoriel, développée par l'Écuyer (1990) et Huberman et Miles (2003).

En effet, la procédure de traitement des données a été réalisée en quatre étapes. La première étape consistait à la lecture et à l'enregistrement des entrevues, le plus fidèlement possible, et la deuxième a été consacrée à la subdivision des entrevues en unités de sens, en fonction d'un sujet ou d'un thème particulier (détermination des énoncés). Pour la troisième étape, notre attention a porté sur la codification et la classification des entrevues, tandis que dans la dernière étape, nous avons procédé à l'analyse et à l'interprétation des résultats.

#### *3.2.4.2.1 Lectures préliminaires et notes de recherche*

Une fois les entrevues enregistrées, nous avons procédé à une lecture intégrale de celles-ci afin d'avoir une vue d'ensemble de toutes les informations recueillies et de pouvoir ainsi dégager les indicateurs qui ont été exploités pour définir les catégories.

#### *3.2.4.2.2 Détermination des unités de sens*

Une fois les entrevues retranscrites, les comptes rendus intégraux des entrevues ont été subdivisés en unités de sens. Une unité de sens correspond à une portion d'entrevue, pouvant aller d'une phrase à deux ou trois paragraphes, abordant un sujet ou un thème particulier (L'Écuyer, 1990, p. 61). De ce fait, chaque entrevue a ainsi été découpée en segments ou tranches de longueur variables, possédant un sens spécifique et unitaire.

#### *3.2.4.2.3 Processus de codification et classification*

L'étape de la codification et du découpage du matériel avait pour objectif de regrouper les énoncés ou unités de sens en catégories distinctes. Sur base de la grille d'entrevue, chaque information, se rapportant à un thème bien précis, s'est vu attribué un code auquel nous

nous sommes référé chaque fois que ce thème était soulevé par l'un ou l'autre interviewé. Bien que la grille d'entrevue ait été élaborée avant la codification, en cours de traitement, il était possible d'intégrer de nouvelles catégories qui émergeaient des contenus des entrevues. Nous avons donc suivi les sous-étapes ci-après pour élaborer la grille de codification :

- regroupement des énoncés à l'intérieur de grands thèmes généraux (six) ;
- regroupement des énoncés à l'intérieur de chacun de ces thèmes ;
- regroupement des énoncés dans des catégories préliminaires, préexistantes ou nouvelles ;
- identification et définition des catégories finales en regroupant certaines catégories préliminaires ; et
- classification finale des énoncés dans les catégories finales.

Les six grands thèmes généraux de départ que nous avons considérés sont les suivants :

100- Acteurs et objectifs de partenariats.

200- Processus de l'action.

300- Participation à la prise de décision.

400- Sources de pouvoir.

500- Impact des ententes.

600- Contraintes et perspectives.

Nous avons tenu à ce que les catégories soient exhaustives et en nombre limité, homogènes, pertinentes, clairement définies, objectives et productives. Au début de l'analyse, nous avons retenu six thèmes et 40 catégories (annexe 4)

Pour la présentation des résultats des entrevues semi-dirigées, dans le but de préserver l'anonymat des répondants, nous avons recouru à un système de codage chaque fois que nous incluons une citation dans le texte. Au lieu de citer le nom de la personne interviewée ou le nom de l'organisme auquel elle appartient, nous avons utilisé un code pour associer la citation à son auteur. Le système de codification est composé de deux éléments.

Le premier élément indique le numéro de l'organisation rencontrée. Le deuxième précise le type d'organisation : communautaire (C) ; publique (P) ; internationale (I). Un répondant, appartenant à une organisation communautaire locale (ONG, église ou autre association), est donc représenté par la lettre (C). Un répondant, appartenant à l'entreprise publique (REGIDESO) est représenté par le code (EP) ; le représentant d'une municipalité par (MP), tandis que l'interviewé provenant de la Zone de santé de Kisenso est codé par (ZP). Enfin, un répondant, appartenant à une ONG internationale ou un organisme de la coopération bilatérale, est désigné par le code (OC). Par exemple, si après une citation, le code (n°1, C) apparaît, cela signifie que le répondant appartient à l'organisation à laquelle nous avons donné le numéro 1 et qu'il s'agit d'une organisation communautaire locale. Le code (n°1, EP) signifie qu'il s'agit d'un premier répondant appartenant à l'entreprise publique. Le code (n°2, OC) explique que l'auteur de la citation est un deuxième répondant œuvrant au sein d'un organisme de coopération bilatérale ou une ONG internationale.

#### *3.2.4.2.4 Analyse des données et interprétation des résultats*

Pour l'analyse des données, une grille d'analyse (annexe 3) a été élaborée sur base des paramètres découlant de nos hypothèses de recherche. Sur la base de certaines questions, développées dans cette grille d'analyse, toutes nos variables ont été exprimées par des indicateurs dont nous avons apprécié l'importance pour chaque type de partenariat.

Pour donner un sens aux données recueillies, nous avons procédé de la manière suivante :

- extraction des diverses caractéristiques du contenu de chaque catégorie, au-delà du résumé qui en constituait sa définition ;
- identification des relations de ressemblance, de différence, d'opposition ou d'équivalence entre les énoncés de chacune des différentes catégories ; et
- comparaison du contenu des catégories entre les divers groupes d'acteurs.

De plus, nous avons procédé à l'analyse verticale et horizontale du contenu. Pour ce qui est de l'analyse verticale, il s'agissait de considérer le contenu de chaque organisation, indépendamment de l'autre, en comparant, pour chacune des catégories retenues, les

énoncés selon les groupes d'acteurs (public, communautaire) et en analysant chaque type de partenariat. S'agissant de l'analyse horizontale, elle nous a permis de comparer les énoncés des groupes d'acteurs pour l'ensemble des trois types de partenariat que comportait notre échantillon. Chaque catégorie a été analysée de façon à identifier les ressemblances et les différences, par rapport à l'ensemble des partenariats retenus pour notre échantillon.

Enfin, à l'étape de l'interprétation, nous avons dépassé l'analyse descriptive en dégagant la signification et en fournissant une synthèse explicative des informations recueillies.

### **3.2.5 Respect des règles de la scientificité**

Nous avons tenu à respecter les critères de scientificité, reconnues à la recherche qualitative, à savoir la validité interne, la validité externe et la fiabilité.

En ce qui concerne la validité interne, afin de pouvoir répondre à nos questions de recherche, nous avons focalisé notre attention sur les liens entre les données et leur interprétation. Cela s'est traduit par la précision et la pertinence des catégories par rapport au matériel recueilli et à nos questions de recherche.

En outre, nous avons procédé de façon à respecter l'homogénéité dans l'interprétation des sources documentaires et des entrevues. Nous avons également adopté la stratégie de la saturation. Comme le souligne Pires (1997, p. 157), la saturation empirique survient lorsque les dernières entrevues analysées n'apportent plus d'informations suffisamment nouvelles ou différentes pour justifier l'augmentation du matériel empirique.

En ce qui concerne la validité externe, la généralisation des résultats est souvent considérée comme critère principal. Or, comme le souligne Laperrière (1997, p. 380), la singularité, la relative indétermination et la complexité des phénomènes humains remettent en question la possibilité même de faire des généralisations. En voulant extrapoler les résultats hors de leur contexte, on risque de leur enlever leur sens profond et de les appliquer, voire imposer, artificiellement dans des contextes, autres, et à des situations, substantiellement différentes.

Quoi qu'il en soit, les résultats de cette recherche peuvent contribuer à comprendre d'autres expériences de partenariat. Tout en n'ayant pas de prétention à la généralisation, nous estimons que la diversification, propre à notre échantillonnage (trois expériences), justifie le fait que les résultats de cette étude pourront être exploités dans d'autres expériences de partenariat.

Le critère de fiabilité a été également respecté. Selon Deslauriers (1991, p. 99), la fidélité désigne la capacité de reproduire la recherche en obtenant les mêmes résultats.

En effet, la description en profondeur des expériences de partenariats, retenues dans notre échantillonnage, le recours à la triangulation, la consultation des différentes sources de données et les contacts répétés auprès de mêmes sujets, en posant les mêmes questions, nous ont permis de vérifier la validité de nos résultats et, de ce fait, la fiabilité de la méthode appliquée.

Enfin, après l'interprétation des données, les conclusions de l'étude ont été soumises aux participants afin d'y inclure leurs commentaires. Nous nous sommes également référés à d'autres pratiques de partenariat et à des études, réalisées sur la problématique du partenariat entre les acteurs publics et les organisations communautaires.

### **3.2.6 Considérations éthiques**

Nous avons considéré la dimension éthique dans notre démarche de collecte des données. Les interviewés ont été informés du caractère indépendant de cette recherche et du caractère confidentiel de l'entrevue.

En effet, dès le début de la recherche, nous indiquions clairement aux différents interviewés le but de celle-ci, notre affiliation à l'Université de Montréal, la durée prévue de l'enquête et la méthode utilisée. Nous expliquions également les objectifs du travail et l'utilisation des résultats. Et d'une façon plus globale, nous garantissons la confidentialité et l'anonymat. Aucune pression n'a été exercée sur les interviewés en vue de leur soutirer un

maximum d'informations. Nous avons aussi pris contact avec l'élite locale pour l'aviser de l'enquête, et un effort a été fait pour nous intégrer dans le milieu.

En conclusion, dans ce chapitre, nous avons présenté notre cadre d'analyse en focalisant notre attention sur la présentation de l'approche de l'analyse stratégique. Nous avons également évoqué trois orientations que l'État peut emprunter dans ses relations avec le tiers secteur. C'est dans ce contexte que nous avons décrit la typologie de Coston. La stratégie de recherche et l'approche méthodologique ont également été décrites. Le prochain chapitre sera consacré à la présentation et à l'analyse des données.

## **Chapitre 4. Présentation et analyse des données**

Ce chapitre est consacré à la présentation et à l'analyse des données et s'articule autour des points suivants : la présentation de notre région d'étude et de certains intervenants, impliqués dans la gestion de l'eau potable à Kisenso ; la description de trois expériences de partenariat, mises en œuvre entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs pour la fourniture de l'eau potable ; l'analyse comparative de ces expériences ; les facteurs influençant les pratiques de partenariat ; et l'analyse stratégique des rapports entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs.

### **4.1 Bref aperçu sur la ville de Kinshasa (R.D. Congo)**

La ville de Kinshasa, jadis Léopoldville, fut fondée comme port, en 1881, par l'explorateur Henry Morton Stanley (Pain, 1984). Elle est caractérisée par un climat tropical, chaud et humide. Le régime pluviométrique comporte une saison des pluies de sept mois, allant de mi-septembre à mi-mai ; une saison sèche, s'étendant de mi-mai à mi-septembre ; et une inflexion de la pluviosité, entre décembre et février. Les sols sont décrits comme étant des sols à texture essentiellement sablonneuse, assortie de quelques éléments grossiers. La végétation est essentiellement formée de savane, parsemée d'arbustes. La ville de Kinshasa est aussi baignée par plusieurs cours d'eau dont la rivière Ndjili avec un bassin de 2 000 km<sup>2</sup>, la rivière N'sele avec un bassin de 6 000 km<sup>2</sup>, la rivière Maindombe et le fleuve Congo qui borde la ville elle-même.

En ce qui a trait à la population, à l'indépendance (1960), Kinshasa hébergeait une population de 400 000 habitants sur un site urbanisé de 5 500 hectares. Actuellement, elle a une superficie de 9 968 km<sup>2</sup> pour une population estimée à plus de 6,2 millions d'habitants, avec une densité moyenne de l'ordre de 22 000 habitants au km<sup>2</sup> (PNUD, 1998 ; CTB, 2007). L'accroissement de la ville est supérieur à 6 % par an tandis que les zones périphériques augmentent de près de 12 % par an (Stren et White, 1993). Enfin, Kinshasa

compte 24 communes, dont la commune de Kisenso. Celle-ci appartient à la catégorie de l'habitat informel.

#### 4.1.1 Présentation de la commune de Kisenso

La commune de Kisenso a été créée en 1968 et a une superficie de 16,6 km<sup>2</sup>. Du point de vue de son relief, elle est située, dans sa plus grande partie, sur une colline de terre jaune sablonneuse, appelé sable de la Lemba, cédant facilement aux eaux de ruissellement. Les phénomènes érosifs sont observés dans les  $\frac{3}{4}$  de sa superficie. Sur les collines sableuses, les pentes peuvent avoisiner 15 à 20 %. Le ruissellement pluvial entraîne la formation de ravins dont certains ont pris des dimensions catastrophiques.

En ce qui regarde sa population, elle était de 100 000 habitants en 1986. En 2006, elle a atteint près 270 000 habitants répartis dans 17 quartiers, avec une densité de 15 241 habitants par km<sup>2</sup>. En l'espace de 20 ans, la population a presque triplé. Le tableau 1 nous donne une idée de la répartition de la population par groupe d'âge.

Tableau 1. Répartition de la population de Kisenso par groupe d'âge en 2003

	Hommes	Femmes	Total	%
0 à 4 ans	18 909	20 324	39 233	16
5- 9	17 911	18 054	35 965	15
10-14	13 208	14 430	27 638	11
15-19	12 282	13 598	25 880	11
20-24	8 246	9 117	17 363	7
25-29	7 663	7 581	15 244	6
30-34	7 082	7 233	14 315	6
35-39	6 788	7 340	14 128	6
40-44	5 676	6 805	12 481	5
45-49	4 417	4 539	8 956	4
50-54	4 216	4 753	8 969	4
55-59	3 302	3 366	6 668	3
60-64	3 059	2 796	5 855	2
65 ans et plus	5 174	5 753	10 927	4
Total	117 933	125 689	243 622	-
%	48	52	-	100

Source : Rapport annuel de la commune de Kisenso 2003.

L'examen du tableau 1 montre que les enfants de moins de cinq ans représentent 16 % de la population totale. Les groupes d'âge de 0 à 4 ans et de 5 à 9 ans comptent pour 30 % de la population. La population est jeune, car près de la moitié de la population, soit 53 %, est âgée de moins de 20 ans ; et la classe d'âge de 65 ans et plus ne représente que 4 %. Par rapport au sex-ratio, en 2003, pour 100 femmes, il y avait 96 hommes. Quant à la population active, elle représentait 53 % de la population totale.

En ce qui concerne les caractéristiques socio-économiques, en 2005, le PNB par habitant de la République Démocratique du Congo était de 120 \$US. À Kinshasa, la détérioration du tissu économique, à la suite de la conjoncture économique et de nombreux pillages (1991, 1993), et des conséquences de la guerre (1998 à 2002) ont eu un impact sur la détérioration des conditions de vie de la population. Le chômage et le bas niveau des salaires de certains fonctionnaires ont affaibli considérablement le pouvoir d'achat de la population. La dégradation du tissu socio-économique de la ville de Kinshasa a eu aussi une incidence sur le niveau de pauvreté dans la commune de Kisenso. Elle est l'une des communes les plus pauvres de la ville avec plus de 60 % de pauvres, 80 % de chômeurs et beaucoup de jeunes désœuvrés. La détérioration des infrastructures routières a une incidence sur le développement de l'activité économique (CTB, 2004). Pour faire face aux conditions de vie difficiles, certains ménages se sont repliés dans le secteur informel. Ce sont surtout les femmes qui s'activent dans les activités informelles, et le bénéfice qu'elles en tirent sert d'appoint au budget familial. Elles sont plus actives dans la culture maraîchère (feuilles de manioc, amarante, épinard, tomate, lentille, etc.) et le commerce au détail (savon, sucre, farine de manioc, farine de maïs, sel, etc.). Les petits commerces s'installent le long des rues et dans les endroits publics achalandés.

En ce qui regarde les infrastructures et les équipements collectifs, ils se trouvent dans un état de délabrement avancé, et il se pose de sérieux problèmes de voirie et de drainage. Il n'existe ni réseau ni système d'élimination des effluents liquides. Certains ménages jettent les eaux ménagères dans la parcelle ou dans la rue, tandis que d'autres les évacuent

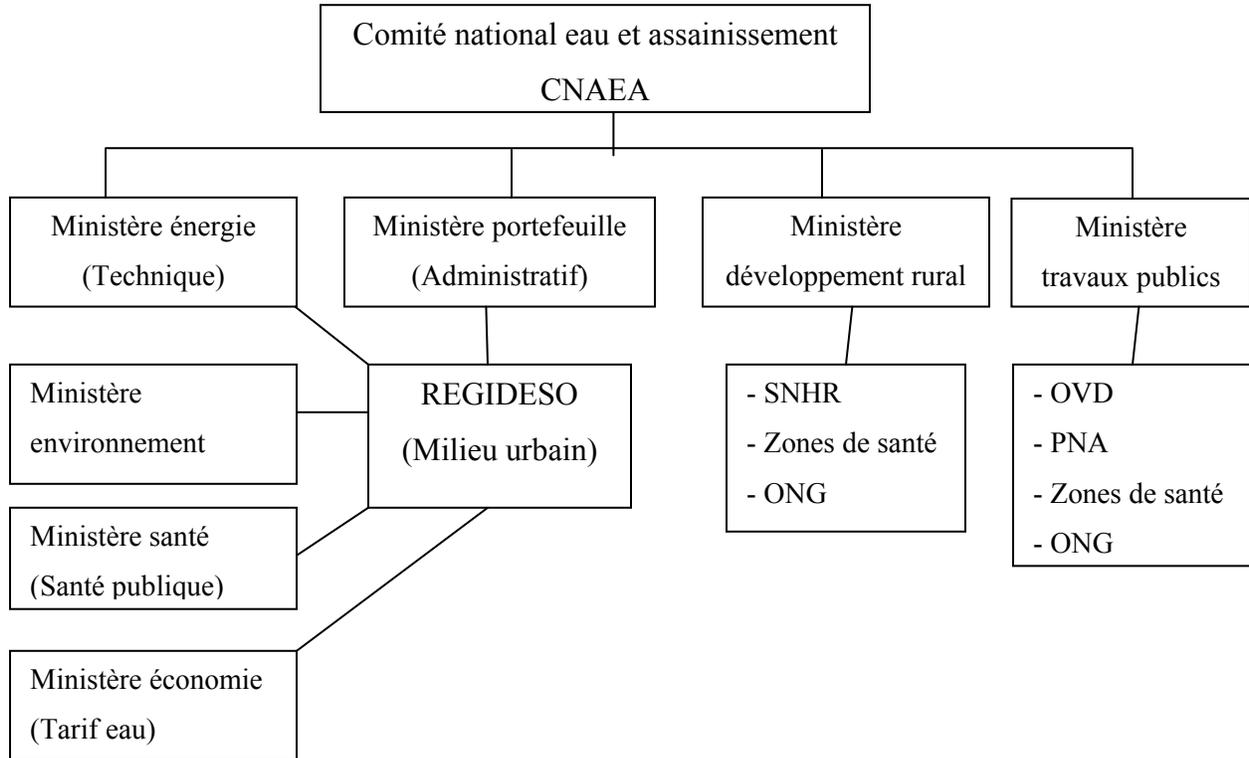
directement dans un puits perdu. La stagnation des eaux, usées et pluviales, favorise le développement des moustiques dont l'anophèle qui provoque la malaria, principale cause de mortalité dans la région. Quant à l'évacuation des excréta, elle est laissée à l'initiative de chacun (assainissement individuel). Les latrines ne sont pas améliorées. Les quartiers, qui se trouvent dans les vallées, sont confrontés aux problèmes d'inondation en saison des pluies. Le réseau de distribution d'eau et d'électricité est déficient. Le développement anarchique de la commune influe sur la disponibilité des espaces verts et récréatifs. Par exemple, le manque d'espace de jeux, conduit les jeunes à improviser des terrains de jeux dans les rues. Enfin, Kisenso dispose d'infrastructures de santé (dispensaire d'État, maternités Esengo, Saint-Ambroise et Tobatela ; un centre de santé dans chaque quartier) et d'éducation (38 écoles primaires et secondaires).

#### **4.1.2 Système formel de gestion de l'eau potable de la ville de Kinshasa**

Le secteur de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement au Congo est subdivisé en quatre sous-secteurs : le sous-secteur de l'approvisionnement en eau potable en milieu urbain ; le sous-secteur de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural ; le sous-secteur de l'assainissement urbain ; et le sous-secteur de l'assainissement rural.

C'est le Comité national d'action de l'eau et de l'assainissement (CNAEA) qui en assure la coordination. Il est placé sous la tutelle du Ministère du plan qui en assure la présidence ; la vice-présidence revient au Ministère de l'environnement et le Secrétariat exécutif à la REGIDESO. La figure 1 illustre le cadre institutionnel de la gestion de l'eau potable et de l'assainissement de la République Démocratique du Congo.

Figure 2. Cadre institutionnel de la gestion de l'eau potable et de l'assainissement



En milieu urbain et semi-urbain, l'approvisionnement en eau potable est dévolu à la REGIDESO. Elle est une entreprise publique, jouissant d'une autonomie de gestion, et relevant du Ministère de l'énergie sur le plan technique et du Ministère du portefeuille pour les aspects administratifs. Certains ministères ont également un droit de regard sur les activités de cette entreprise. C'est le cas du Ministère de l'environnement (gestion des ressources naturelles), du Ministère de la santé (normes de la qualité de l'eau) et du Ministère de l'économie (fixation du tarif de l'eau). Il faut noter également l'apport de la Commission nationale de l'énergie (CNE) dont les activités touchent les secteurs de l'électricité, des hydrocarbures, de l'eau et des énergies nouvelles.

Dans les zones urbaines non desservies par la REGIDESO, ce sont des opérateurs informels (ONG, associations de jeunes, regroupement de femmes, particuliers, etc.) qui s'activent dans la fourniture de l'eau à la population.

En ce qui concerne l'appropriation des Objectifs du millénaire pour le développement, le Plan directeur de développement du secteur de l'eau potable et de l'assainissement prévoit, à l'horizon 2015, au Congo un niveau d'accès respectivement, de 67 % pour l'eau potable, soit une desserte de 18 millions d'habitants sur une population cible estimée à 37 millions, et de 55 % pour les services d'assainissement, soit, une couverture des besoins de près de 24 millions d'habitants sur une population cible évaluée à près de 30 millions d'habitants.

## **4.2 Alimentation en eau potable de la commune de Kisenso**

Le problème de l'accessibilité à l'eau potable, dans la commune de Kisenso, se pose en fonction de la couverture, liée à l'offre et à la demande. En ce qui concerne l'offre, elle se rapporte à la régularité du service fourni par les divers intervenants, notamment la REGIDESO, la Zone de santé de Kisenso, l'église Saint-Étienne, les ONG CEMI et USADEK. Quant à la demande, le revenu, le coût de l'eau par unité de volume (prix par litre), le volume d'eau disponible, la qualité de l'eau, l'accessibilité (temps perdu chaque jour à la recherche de l'eau ; distance jusqu'au point d'eau ; et nombre de personnes par pompe), la fiabilité (heures par jour ou par semaine, où le service est disponible) constituent des facteurs qui influent sur le niveau d'accès à l'eau potable.

### **4.2.1 Impact de la REGIDESO dans la fourniture de l'eau potable**

Le taux de desserte en eau potable, dans la ville de Kinshasa, est de 53 % des besoins en eau de la population et, en moyenne, un habitant de Kinshasa consomme 17 litres d'eau par jour, abstraction faite des eaux provenant de sources non aménagées ou de la pluie. L'étendue desservie en eau potable, est de 8 % de la superficie totale (REGIDESO, 2004). À Kisenso, le taux de desserte en eau potable est équivalent à 10 % de l'ensemble de la population (Zone de santé de Kisenso, 2004). Le tableau 2 précise les quantités d'eau consommée, fournie par la REGIDESO.

Tableau 2. Niveau de consommation d'eau à Kisenso en mars 2004

Catégories d'abonnés	Consommation avec compteurs		Consommation sans compteurs	
	Nombre abonnés	Volume en m <sup>3</sup>	Nombre abonnés	Volume en m <sup>3</sup>
<b>Domestique</b>				
Tranche 1 (0-10 m <sup>3</sup> )	98	3 979	107	21 068
Tranche 2 (11-25 m <sup>3</sup> )	205	3 295	574	27 567
Tranche 3 (26-40 m <sup>3</sup> )	106	907	1 284	12 801
Tranche 4 (> 40 m <sup>3</sup> )	15	159	158	1 131
Sous-total	424	8 340	2 123	62 567
<b>Commerciale</b>				
Tranche 1 (0-100 m <sup>3</sup> )	4	124	4	80
Tranche 2 (101-1 000 m <sup>3</sup> )	0	0	0	0
Tranche 3 > 1 000 m <sup>3</sup>	0	0	0	0
Sous-total	4	124	4	80
<b>Total</b>	<b>428</b>	<b>8 464</b>	<b>2 123</b>	<b>62 647</b>

Source : REGIDESO, Division commerciale, premier trimestre 2004, Secteur 164 Kisenso.

En ce qui a trait au nombre d'abonnés, le tableau 2 montre que dans la catégorie domestique, c'est la tranche 2 (11 à 25 m<sup>3</sup>), pour les abonnés avec compteurs, qui domine et dans la même catégorie, pour les abonnés sans compteurs, la tranche 3 (26 à 40 m<sup>3</sup>).

En ce qui concerne le volume d'eau consommée par ménage, en additionnant le volume d'eau consommée par les abonnés sans et avec compteurs, on constate qu'au premier trimestre de 2004, 70 907 m<sup>3</sup> ont été consommés. Si nous considérons que Kisenso avait en cette période 253 000 habitants, le volume d'eau consommé par habitant atteint 280 dm<sup>3</sup>, soit 280 litres/trimestre et par habitant. En ramenant cette consommation au niveau journalier, on réalise qu'un habitant de Kisenso consomme 3,1 litres/jour d'eau provenant de la REGIDESO. L'offre en eau de cette entreprise publique est complétée par celle de la Zone de santé de Kisenso.

#### **4.2.2 Place de la Zone de santé de Kisenso dans la fourniture de l'eau potable**

En collaboration avec OXFAM Grande-Bretagne, les comités de l'eau et les usagers, la Zone de santé de Kisenso (structure du Ministère de la santé publique qui dispose d'un service chargé spécifiquement de l'eau potable et de l'assainissement) a participé à l'aménagement des sources d'eau potable et à la construction des bornes-fontaines dans les quartiers Kisenso-Gare et Kabila (22 bornes-fontaines et sept sources d'eau potable aménagées). En outre, grâce à l'appui de la CTB, cinq bornes fontaines et deux puits ont été installés, respectivement dans les quartiers Ngomba et Libération. De son côté, l'UNICEF a contribué à la construction de deux bornes-fontaines dans le quartier 17 mai. Pour la gestion des points d'eau, un comité de l'eau a été installé dans chaque quartier. Le prix d'un bidon de 25 litres est vendu à 20 Francs Congolais, soit 0,04 \$US.

#### **4.2.3 Contribution de l'église Saint-Étienne à l'amélioration de l'accès à l'eau potable dans la commune de Kisenso**

Depuis 1968, l'église Saint-Étienne a mis en place un mini-système d'adduction d'eau. L'eau est captée à partir d'une source, située à 2 km de la paroisse (quartier Mission). Les ouvrages appartiennent à l'Archidiocèse de Kinshasa tandis que la gestion et la responsabilité reviennent à la paroisse Saint-Étienne, représentée par le Curé, Président du Conseil paroissial. L'eau souterraine est obtenue par un forage profond, dans lequel une pompe immergée refoule l'eau vers un réservoir, situé dans l'enceinte de la paroisse (480 mètres au-dessus du niveau de la mer). La capacité des citernes installées est de 115 m<sup>3</sup>. Par jour, l'église vend 75 m<sup>3</sup> à une population, estimée à plus de 20 000 habitants. À partir de ce réservoir, des conduites de distribution, en PVC 63, enterrées, distribuent l'eau, par des bornes-fontaines publiques, à 10 robinets. En principe, le choix des emplacements des bornes-fontaines et le nombre de robinets devraient correspondre à 250 habitants par robinet. Mais, à Kisenso, un robinet alimente plus de 1 000 personnes. L'eau provenant des

forages semble être de bonne qualité et ne subit aucun traitement. En ce qui concerne la commercialisation de l'eau, en date du 30 juin 2007, 10 points de vente étaient installés et desservaient les quartiers Kumbu (6), Amba (2) et Mission (2). Le prix de l'eau, pour un bidon de 25 litres, est de 20 Francs Congolais, soit 0,04 \$US.

#### **4.2.4 Participation de l'ONG CEMI à la fourniture de l'eau potable**

Le Centre Misericordia (CEMI) est une ONG, créée en 1999, qui a pour mission de lutter contre la pauvreté et de protéger l'environnement. Ses actions portent sur l'hydraulique, le développement intégré et la prévention des maladies, sexuellement transmissibles. Avec le concours d'OXFAM Grande Bretagne et de la Zone de santé de Kisenso, elle a participé à la réalisation de 15 bornes-fontaines et à l'aménagement de cinq sources d'eau potable, dans les quartiers Kabila et Kisenso-Gare. Avec l'aide de la CTB, elle a pu construire deux bornes-fontaines et aménager trois sources d'eau potable. La quantité d'eau produite est estimée à 25 000 litres par jour. Le comité de l'eau s'occupe de la gestion des points d'eau. Il fixe le tarif de l'eau et se charge de la collecte de l'argent de cotisations. Chaque ménage doit déboursier, l'équivalent d'une bouteille de coca (30 centilitres), soit 0,5 \$US par mois.

#### **4.2.5 Apport de l'ONG USADEK à l'approvisionnement en eau potable**

L'Union de jeunes sages de Kisenso (USADEK) a été créée, en avril 2000, dans le but de sensibiliser les jeunes chômeurs et désœuvrés à la lutte contre la pauvreté, à l'assainissement du milieu et à la protection de l'environnement. Dans le secteur de l'eau, avec le concours de la CTB et des usagers, elle a réalisé deux bornes-fontaines et aménagé une source d'eau potable, dans le quartier Libération. Pour la gestion de chaque point d'eau, un comité de l'eau a également été installé. Le prix d'un bidon de 25 litres est de 20 Francs Congolais, soit 0,04 \$ US.

Outre ces intervenants, il existe aussi des particuliers, propriétaires de puits, ou des revendeurs de l'eau de la REGIDESO, qui sont actifs dans la fourniture d'eau potable. Selon une étude, réalisée en 2005, les principaux fournisseurs d'eau à Kisenso, se

répartissent de la manière suivante : 34 %, l'église Saint-Étienne ; 32 %, la REGIDESO ; 15 %, les privés, propriétaires de puits individuels ; 10 %, les ONG locales et 9 %, les revendeurs de l'eau produite par la REGIDESO. En somme, il se dégage que l'eau produite par la REGIDESO est vendue à hauteur de 39 % (Katsongo, 2006, p. 21).

#### **4.2.6 Autres sources utilisées par les ménages pour accéder à l'eau**

Malgré l'offre de ces fournisseurs, certains ménages recourent toujours à l'eau de sources non aménagées. Si la quantité d'eau de puits a toujours été abondante, le doute persiste quant à sa qualité. Par ailleurs, la récupération des eaux pluviales se fait généralement à partir de la toiture des maisons d'habitation. Les maisons à toit de tôles recueillent généralement beaucoup d'eau en peu de temps. Les eaux pluviales sont essentiellement utilisées pour la lessive et la cuisson. L'eau de pluie est aussi recueillie, à partir des toits, dans des fûts qui assurent, en saison des pluies, une autonomie de 2 à 3 jours au maximum. On observe, de plus en plus, l'installation de citernes bétonnées, de grand volume, alimentées par des toitures de plus grande surface. L'eau récoltée est parfois vendue, surtout en début de saison sèche.

### **4.3 Coûts et impact du manque d'eau sur la santé de la population**

#### **4.3.1 Coûts relatifs à l'accès à l'eau potable**

L'accès à l'eau potable pour les ménages de Kisenso a un coût. Celui-ci peut se traduire en termes monétaires, en perte de temps et en consommation d'énergie.

##### **4.3.1.1 Coût monétaire**

Selon les gestionnaires des organisations communautaires et certaines ménagères, rencontrées à certains points de vente, un ménage dépense en moyenne 133 Francs Congolais, soit 0,27 \$US par jour pour accéder à l'eau. De ce fait, un constat se dégage : un

ménage doit déboursier 8,10 \$US par mois pour obtenir de l'eau potable. Or une étude, réalisée à Kisenso en 2005, indique que près de la moitié de ménages (49 %) ont un revenu mensuel, égal ou inférieur, à 50 \$US par ménage pour une moyenne de sept personnes par ménage (Katsongo, 2006, p. 16). Cela signifie que près de la moitié des ménages de Kisenso doivent consacrer 16 % de leurs revenus aux dépenses liées à l'eau. Cette proportion atteint 24 % du revenu pour les ménages qui dépensent 200 Francs Congolais (0,4 \$US) par jour pour accéder à l'eau.

Considérant les divers intervenants, si l'on compare le prix de l'eau, il se dégage, que dans le cas de la REGIDESO, le prix de 1 m<sup>3</sup> d'eau (1 000 litres) est égal à 0,65 \$ US, tandis que pour les opérateurs informels collectifs, un bidon de 25 litres, équivaut à 20 Francs Congolais, soit 0,04 \$US<sup>8</sup> ; cela signifie que 100 litres coûtent :  $0,04 \$ \times 4 = 0,16 \$$  et 1000 litres, 1,6 \$US. On observe ainsi que, pour la même quantité d'eau, soit 1000 litres, le prix de l'eau, pratiqué par les opérateurs informels collectifs, est presque trois fois plus cher que celui de l'entreprise publique (soit 1,6 \$ contre 0,65 \$US).

#### **4.3.1.2 Temps perdu à la recherche de l'eau**

En Afrique, la corvée d'eau, dans les ménages, est généralement confiée aux femmes. En saison sèche surtout, les femmes et les enfants sont obligés de parcourir de longues distances à la recherche de l'eau ou de passer de long moments, dans la file d'attente, pour accéder à l'eau. Le temps moyen consacré à la recherche de l'eau est estimé à près de deux heures, et, dans certains quartiers (Amba, Mbuku), il peut atteindre plus de trois heures.

#### **4.3.1.3 Distance à parcourir pour accéder à l'eau**

Suivant la position géographique du quartier par rapport aux différents points d'eau, la distance qui sépare la maison d'habitation et la source d'eau est de près d'un kilomètre. Si nous nous référons à la norme de l'OMS, qui prescrit une distance équivalente à moins de 300 mètres pour accéder à l'eau potable, seuls les habitants des quartiers Mujinga, Kumbu,

Mission, Libération, Kabila et Kisenso-Gare semblent bien placés par rapport aux différents points de vente, installés par l'église Saint-Étienne, la Zone de santé de Kisenso et les ONG CEMI et USADEK. Quant aux femmes et aux enfants des quartiers Mbuku et 17 mai, ils vont parfois chercher l'eau dans des communes voisines (Lemba, Matete), à une distance estimée à plus de 2 km.

### 4.3.2 Impact du manque d'eau potable sur la santé de la population

Une eau qui n'est pas saine peut causer de nombreuses maladies : ascarirose ; ankylostomiase ; trichocéphalose ; choléra ; amibiase ; fièvre typhoïde ; poliomyélite ; diarrhée. Elle peut également favoriser le développement de nombreux invertébrés, vecteurs de maladies, comme la malaria, la bilharziose, l'onchocercose, etc. Sur base des résultats de la surveillance épidémiologique, dans la Zone de santé de Kisenso, le tableau 3 montre le niveau de prévalence des maladies hydriques dans la commune de Kisenso.

Tableau 3. Profil épidémiologique de la Zone de santé de Kisenso en 2005

Maladies	0-11 mois		1-4 ans		5-14 ans		15 ans et plus		Total	
	Cas	Décès	Cas	Décès	Cas	Décès	Cas	Décès	Cas	Décès
Paludisme	5 984	29	7 524	23	6 136	8	6 533	3	26 177	63
Fièvre typhoïde	190	3	893	1	679	2	976	5	2 738	11
Diarrhée simple	1 476	2	1 147	3	534	0	445	0	3 602	5
Diarrhée sanglante	120	2	124	0	28	0	93	1	365	3
Amibiase	223	1	322	1	497	0	622	0	1 664	2
Total	7 993	37	10 010	28	7 874	10	8 669	9	34 546	84

Source : Zone de santé de Kisenso, Rapport annuel 2005.

Le tableau 3 montre que le paludisme est la maladie qui contribue le plus à la mortalité, avec 63 décès, enregistrés en 2005, suivi de la fièvre typhoïde (11 cas), de la diarrhée simple et sanglante (8 cas) et de l'amibiase (2 cas). Les enfants de moins de cinq sont affectés dans une proportion de 77 % par rapport à la population totale.

<sup>8</sup> Taux de change : 1\$ US = 500 Francs Congolais (Le Château, Kinshasa, juin 2006)

Après la présentation de ces intervenants, nous nous intéressons, dans la section suivante, aux rapports qui se sont établis entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs, en décrivant trois expériences de partenariat qui ont été réalisées en vue de la fourniture de l'eau potable à la population.

#### **4.4 Description de trois expériences de partenariat mises en œuvre pour la fourniture de l'eau potable dans une zone pauvre de la ville de Kinshasa**

Ici, l'attention portera sur la présentation des acteurs et de leurs mandats ainsi que sur les structures et les mécanismes de collaboration.

##### **4.4.1 Expérience 1. Partenariat entre les acteurs publics, les opérateurs informels collectifs, un partenaire extérieur et les usagers**

Dans cette première expérience de partenariat, réalisée dans les quartiers Mission, Kumbu, Mujinga, Bikanga, Kabila et Libération, les acteurs publics, impliqués dans le processus de partenariat, sont l'entreprise publique REGIDESO, la Commune de Kisenso et les chefs de quartiers. Les opérateurs informels collectifs sont représentés par les ONG locales (CEMI, USADEK) et une association confessionnelle (église Saint-Étienne). La Coopération Technique Belge (CTB) représente le partenaire extérieur.

En ce qui concerne les attributions de chaque acteur, le mandat de la REGIDESO est d'apporter son expertise technique aux opérateurs informels collectifs pour l'installation des bornes-fontaines et le raccordement des ménages au réseau public de distribution d'eau potable. Le rôle de la commune de Kisenso est de coordonner et de superviser les tables de concertation, tandis que les chefs des différents quartiers sont également impliqués dans le processus de partenariat par suite de leur responsabilité dans la direction des séances publiques, relatives au choix des projets d'adduction d'eau.

Les opérateurs informels collectifs ont pour rôle de sensibiliser les usagers quant au bien-fondé des projets de partenariat et de solliciter leur apport en main-d'œuvre en vue de la réalisation des projets d'adduction d'eau. Ils préparent également les projets à soumettre aux comités de concertations, assurent l'exécution des projets et gèrent quotidiennement les bornes-fontaines, les mini-réseaux ou les sources d'eau potable, aménagées.

Quant au partenaire extérieur, il joue le rôle de facilitateur dans l'établissement des liens entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs. Une des caractéristiques de l'organisme de financement est de ne pas attendre qu'ils se rencontrent, mais de les inciter à collaborer. Il apporte aussi le financement, nécessaire à la réalisation des projets. Enfin, les usagers se chargent de fournir la main-d'œuvre nécessaire à l'exécution des projets et mettent à la disposition du projet leurs propriétés pour l'érection des ouvrages.

En ce qui regarde la structure et les mécanismes de collaboration, on observe, dans cette expérience de partenariat, des tables spécifiques de concertation, destinées au choix des projets d'adduction d'eau, où interviennent les Comités locaux de développement (CLD) et la Commission communale de développement (CCD). Au sein de chaque CLD et de la CCD, on trouve quatre groupes d'acteurs principaux : les acteurs publics (bourgmestre, chefs de quartiers) ; les gestionnaires des organisations communautaires ; les entrepreneurs locaux ; et le bailleur de fonds. Ce répondant explique le fonctionnement du CLD en ces termes :

« Au niveau de chaque quartier, le CLD s'occupe d'examiner la validité des projets et leur impact sur l'amélioration des conditions de vie des habitants du milieu. Le chef de quartier est d'office président du CLD, mais il peut aussi participer sans être membre. Après approbation du projet au niveau du quartier, le comité du quartier transmet le dossier au CCD qui réexamine tous les projets de la commune de Kisenso, quartier par quartier, et transmet les dossiers sélectionnés à la CTB » (n°1, C).

La composition du CLD est diversifiée, et le choix des délégués se fait par vote. À ce sujet, ces répondants soulignent :

« Pour le CLD, le nombre de membres est de 21 personnes : le chef de quartier, président ; deux représentants des confessions religieuses ; deux chefs de groupement ; un membre du comité des notables (propriétaires terriens) ; un représentant de la santé (membre du relais communautaire) ; deux mamans maraîchères ; une femme commerçante ; un représentant des encadreurs de jeunes ; deux représentants des ONG ; un représentant des affaires économiques ; et un du service de l'hygiène et de l'assainissement » (n°1, MP).

« La sélection de membres du CLD se fait par vote, soit par bulletin secret soit par main levée. Le président du CLD est le chef de quartier, assisté d'un vice-président, c'est-à-dire du chef de quartier adjoint (coopté de droit) » (n°2, C).

Par ailleurs, la CCD, une table de concertation au niveau communal, poursuit presque les mêmes objectifs que le CLD, à la différence près qu'elle statue sur des projets qui ont été avalisés au niveau de chaque quartier. Dans cette table de concertation, les autorités locales, les gestionnaires des organisations communautaires, les entrepreneurs locaux et le bailleur de fonds sont également représentés. Les membres des CLD et de la CCD se réunissent au moins une fois par mois. À ce sujet, ce répondant explique :

« La CCD approfondit certains aspects du projet, notamment l'appropriation du projet et s'assure que le projet sera réalisé et qu'il ne tombera pas dans les mains d'une personne privée mais qu'il appartient à une institution. Il examine également la capacité de l'ONG ou de l'association de réussir le projet et, à la fin, il transmet à son tour, le dossier au partenaire qui finance, c'est-à-dire la CTB. La CCD donne juste un avis et c'est l'ONG ou l'association qui signe le partenariat avec la CTB. La CCD est dirigée par le bourgmestre » (n°1, C).

En jetant un regard sur les structures qui assurent les relations entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs, il se dégage l'existence de structures de collaboration (CLD, CCD) qui regroupent des acteurs provenant, tant du secteur de l'eau potable que des autres secteurs, reliés au développement local. Ces structures facilitent la concertation et ont habituellement un caractère de permanence ou du moins, elles n'ont pas de durée de vie prédéterminée et sont en mesure de considérer toutes les questions, liées à l'accès à l'eau

potable, au financement des projets et à l'orientation municipale en matière d'approvisionnement en eau potable. De plus, les CLD et la CCD maintiennent le plus de contacts possibles avec les différentes organisations de leur milieu. Ces structures ont des liens très étroits avec les autorités locales et sont en relation avec un grand nombre d'organisations communautaires. La totalité des gestionnaires, rencontrés dans le cadre de cette thèse, ont mentionné qu'ils ont eu des contacts avec les CLD.

#### **4.4.2 Expérience 2. Partenariat entre la Zone de santé de Kisenso, un regroupement d'associations locales, une ONG internationale et les usagers**

Dans cette deuxième expérience de partenariat, mise en œuvre dans les quartiers Kisenso-Gare et Kabila, l'acteur public est représenté par la Zone de santé de Kisenso, structure du Ministère de la santé publique, qui dispose d'un service, chargé spécifiquement des questions liées à l'eau potable et à l'assainissement. Les opérateurs informels collectifs sont représentés par un regroupement d'associations locales dont sont issus les comités de l'eau, chargés de gérer quotidiennement les points d'eau. L'ONG internationale est représentée par OXFAM Grande-Bretagne, tandis que les usagers sont les principaux bénéficiaires des projets d'adduction d'eau.

En ce qui concerne les attributions de chaque acteur, le rôle de la zone de santé est de superviser les activités des comités de l'eau dans la gestion des bornes-fontaines et de veiller au suivi et à la pérennité des sources d'eau aménagées ; elle sert d'intermédiaire entre l'ONG internationale et les usagers ; elle intervient également dans le règlement des conflits. Les comités de l'eau ont pour rôle de gérer quotidiennement les bornes-fontaines, d'assurer plus précisément les tâches associées aux finances, à l'entretien et à la maintenance des ouvrages. Chaque comité fait rapport, mensuellement, à la zone de santé. L'ONG internationale finance la mise en place des équipements et des infrastructures et participe à la formation des membres des comités de l'eau et de la zone de santé, en ce qui

concerne les aspects techniques et commerciaux, associés à la gestion des bornes-fontaines. À ce sujet, ce répondant souligne :

« OXFAM donnait l'argent et s'occupait de l'expertise technique. Les membres des comités de l'eau et notre équipe ont été formés par OXFAM pour la gestion des bornes-fontaines (entretien, comptabilité) » (n°1, ZP).

Lors de la mise en œuvre des infrastructures, les usagers ont fourni la main-d'œuvre et certains ont cédé leurs propriétés afin de permettre l'installation des bornes-fontaines ou l'aménagement des sources d'eau potable, comme en témoigne ce répondant :

« La communauté a apporté du sable et elle a puisé de l'eau lors des travaux de construction. Certains membres ont accepté de céder leurs parcelles pour installer les bornes-fontaines et aménager les sources d'eau » (n°2, C).

En ce qui regarde la structure et les mécanismes de collaboration, en vue de faciliter la concertation entre les intervenants, des comités de l'eau ont été mis en place. Tous les trois mois, les partenaires locaux se concertent pour évaluer le travail réalisé par les comités de l'eau. L'objectif de ces réunions est d'en arriver à une vision commune des priorités et à chercher des solutions aux problèmes auxquels les comités de l'eau sont confrontés. Les représentants de la zone de santé, les délégués des comités de l'eau et les représentants des usagers participent à ces réunions pour évaluer l'état des infrastructures et les états financiers des comités de l'eau. Enfin, la structure de collaboration, mise en place, regroupe les membres qui œuvrent dans le même secteur (eau potable) et elle a un caractère permanent. C'est un lieu, où les participants débattent des questions, liées notamment à l'entretien, à la gestion financière et à la maintenance des bornes-fontaines.

#### **4.4.3 Expérience 3. Partenariat entre l'entreprise publique, une ONG locale et les usagers**

Dans cette troisième expérience de partenariat, l'entreprise publique est représentée par l'agence de la REGIDESO qui s'occupe de la commune de Kisenso, l'ONG locale est le CCDH-12 tandis que les usagers sont les habitants du quartier Amba.

Le rôle de l'agence locale de l'entreprise publique est d'assurer le raccordement des ménages au réseau public de distribution d'eau potable, d'exploiter le réseau, de poser les canalisations et de facturer les usagers. L'ONG locale a pour mandat de faciliter les relations entre l'entreprise publique et les usagers, de sensibiliser ces derniers à la mobilisation des ressources financières (cotisations), nécessaires à l'achat de l'équipement et de les inciter à s'enregistrer auprès de l'entreprise publique. Les usagers cotisent pour l'achat de l'équipement et fournissent la main-d'œuvre lors des travaux. Ce répondant explique les attributions de chaque acteur en ces termes :

« L'ONG s'occupe de la sensibilisation des ménages pour mobiliser les fonds et elle a négocié l'accord avec la REGIDESO au nom des usagers. La REGIDESO aide la population à se raccorder à son réseau et a l'obligation de fournir régulièrement de l'eau potable aux ménages. La population a pour rôle de rassembler l'argent pour le raccordement et de payer mensuellement la facture de l'entreprise publique et d'aider lors de l'installation » (n°4, C).

En ce qui concerne la structure et les mécanismes de collaboration, en vue de faciliter la concertation entre les intervenants, un comité de l'eau a été mis en place. Il est composé de représentants des usagers et de l'ONG locale. Ce comité est chargé de planifier les raccordements, de discuter du coût et de suivre l'exécution des travaux au niveau local. Les membres de ce comité se réunissent tous les six mois. Selon ce répondant :

« Pour la mise en place de la tuyauterie, nous avons négocié avec la REGIDESO et nous avons mis en place un comité de l'eau pour que les gens cotisent et suivent l'exécution du projet » (n°4, C).

La structure de collaboration – le comité de l'eau – regroupe les acteurs évoluant dans le secteur de l'eau, mais celui-ci a un caractère ponctuel, ce qui signifie que la raison d'être de sa mise en place disparaîtra ou bien la structure de collaboration sera dissoute ou encore transformée en structure permanente, une fois le projet terminé ou réalisé, c'est-à-dire une fois les ménages raccordés au réseau public. Au sein de cette structure, les préoccupations, affectant tous les membres, sont également discutées notamment la planification des activités, les mécanismes de financement et la régularité du service.

Après la description de ces différentes expériences de partenariat, nous procéderons, dans la section suivante, à leur analyse comparative en considérant les paramètres suivants : la formalisation de la collaboration ; la participation à la prise de décision ; l'accès et le partage de l'information ; la complémentarité des ressources ; la capacité de mobilisation des ressources financières ; et l'impact des ententes.

## **4.5 Analyse comparative des expériences de partenariat**

### **4.5.1 Formalisation de la collaboration**

Dans la première expérience de partenariat, aucune entente formelle n'existe entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs, mais c'est plutôt un Protocole d'accord qui a été conclu, entre la REGIDESO et la CTB, pour permettre aux opérateurs informels collectifs de s'engager dans la fourniture de l'eau potable dans les quartiers urbains pauvres. En effet, c'est sur la base de cet accord que la CTB a signé des ententes formelles avec les opérateurs informels collectifs pour la réalisation de bornes-fontaines, le raccordement de certains quartiers au réseau public de distribution d'eau et l'aménagement des sources d'eau potable. Ici, la CTB a agi comme catalyseur dans la formalisation des rapports entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs, mais aucun accord formel n'a été signé entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs. Ils ont plutôt entretenus des relations, de type informel, dans la réalisation des projets d'adduction d'eau sur le terrain. À ce sujet, ce répondant souligne :

« Dans la périphérie, nous n'avons pas signé de contrat avec les ONG. Mais, nous acceptons qu'elles desservent les ménages en eau. C'est dans ce sens que nous avons signé un Protocole d'accord avec la CTB » (n°2, EP).

Ce gestionnaire d'une organisation communautaire explicite cette idée en ces termes :

« Nous n'avons pas signé le contrat avec la REGIDESO mais avec la CTB. C'est la CTB qui a signé avec la REGIDESO et nous après. Notre contrat détermine le but du projet, le rôle de chaque partie, les modalités de paiement et les clauses pour la rupture du contrat et le règlement de litiges » (n°2, C).

Le Protocole d'accord CTB-REGIDESO constitue ainsi un cadre de dialogue et de collaboration, du moins informel, car la loi actuelle n'autorise pas encore une telle collaboration. À cet effet, l'article premier du protocole stipule :

« En attendant l'adoption d'un cadre institutionnel et réglementaire adapté, définissant les rôles et les responsabilités des différents acteurs, les structures de gestion de ceux-ci ainsi que les mécanismes de régulation, il sied d'établir un cadre de dialogue et de collaboration entre la REGIDESO et la CTB relativement aux différents niveaux de responsabilité dans la gestion et la mise en œuvre des projets d'approvisionnement en eau potable, et particulièrement en ce qui concerne la création de mini-réseaux autonomes à gestion communautaire en zones périurbaines sans connexion avec les réseaux de distribution d'eau de la REGIDESO ».

Dans la deuxième expérience de partenariat, les rapports entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs ont été formalisés par la signature d'une entente qui détermine les rôles et les responsabilités de chaque acteur. Selon ce répondant :

« Pour la collaboration entre la Zone de santé et les comités de l'eau, une convention a été signée avec l'appui d'OXFAM. Elle détermine les rôles et les responsabilités de chacun » (n°1, ZP).

Enfin, dans la troisième expérience de partenariat, la collaboration entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs a été formalisée par la signature d'une entente qui détermine les rôles et les obligations de chaque acteur. On pourrait croire à une décentralisation des services de l'eau potable. Mais, il faut souligner que l'agence locale s'est engagée, sans référence à la hiérarchie de l'entreprise publique, mais plutôt pour l'efficacité de son service au niveau local. À ce sujet, ce répondant souligne :

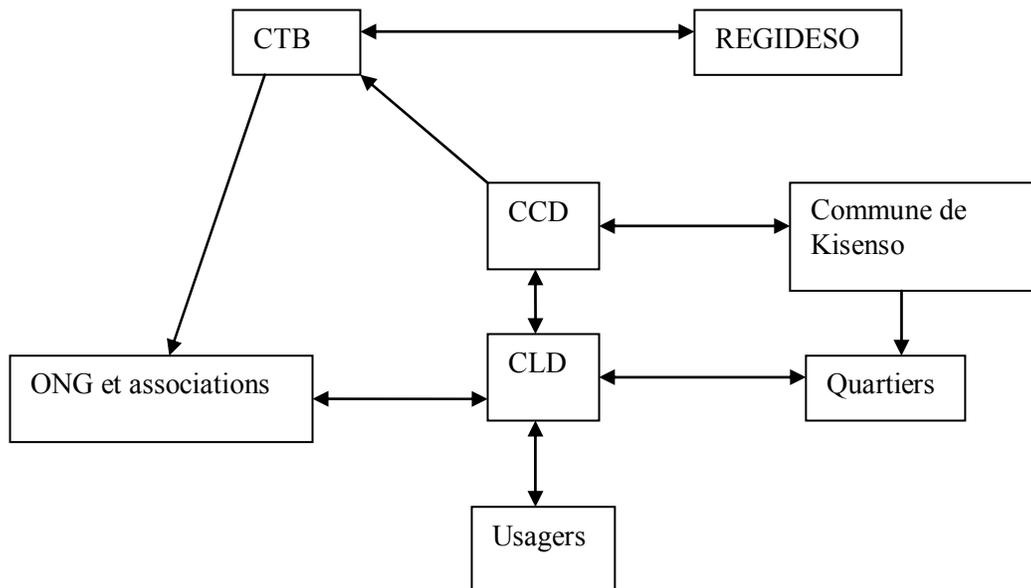
« L'entente que nous avons signée, c'est avec l'agence de la REGIDESO de Kisenso pour mettre la tuyauterie et permettre aux habitants du quartier d'avoir accès à l'eau potable » (n°4, C).

En définitive, de ces trois expériences de partenariat, il se dégage que dans la première expérience, les rapports entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs n'ont pas été formalisés, il y a plutôt prédominance de relations de type informel ; dans la deuxième, une entente formelle encadre le partenariat ; tandis que dans la troisième, même si les rapports ont été formalisés au niveau local, l'entente conclue, n'est pas reconnue par la direction générale de l'entreprise publique.

#### 4.5.2 Participation à la prise de décision

Dans le fonctionnement de partenariat, une participation équitable de tous les partenaires au processus menant à l'élaboration et la signature des ententes ainsi qu'à la gestion des projets conjoints est reconnue comme étant un facteur de réussite du partenariat. La participation à ce processus diffère d'une expérience de partenariat à l'autre. Les figures 3, 4 et 5 illustrent les différents processus de prise de décision dans les trois expériences de partenariat.

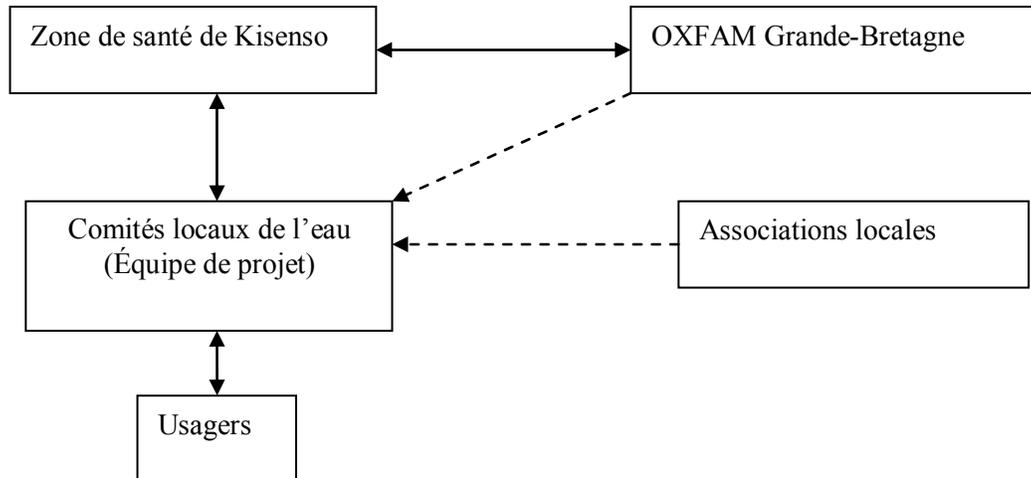
Figure 3. Processus de prise de décision dans la première expérience de partenariat



Source : Synthèse documentaire et enquêtes de terrain 2007.

Dans la première expérience de partenariat, il existe une structure permanente de consultation. Les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs se concertent au sein des CLD et de la CCD. En effet, les CLD constituent une table de concertation qui regroupe tous les acteurs intéressés à la question de l'eau potable. Les usagers, à travers leurs associations, délèguent leurs représentants au sein de cette structure, présidée par le chef du quartier, pour discuter des projets, susceptibles d'avoir un impact sur le niveau d'accessibilité à l'eau potable dans chaque quartier. Une fois la décision prise, celle-ci est transmise au CCD, où les différentes catégories socio-économiques sont également représentées, mais qui est placé sous la direction de l'autorité municipale. Les projets sélectionnés sont ensuite soumis au bailleur de fonds qui prend, en dernière instance, la décision finale de conclure ou non une entente avec un opérateur informel collectif. Les acteurs publics comme les opérateurs informels collectifs ne donnent que des avis sur les projets ; la décision finale revenant à la CTB. Ces structures (CLD, CCD) peuvent être assimilées à un conseil de gestion ; il n'existe pas de sous-comités ni d'équipe de projet. En ce qui concerne la deuxième expérience de partenariat, la figure 4 schématise les différentes liaisons existant entre les participants.

Figure 4. Processus de prise de décision dans la deuxième expérience de partenariat



Source : Synthèse documentaire et enquêtes de terrain 2007.

Dans la deuxième expérience de partenariat, il existe une structure permanente de concertation. Les délégués de la zone de santé et ceux des associations locales sont représentés dans les comités de l'eau et impliqués dans le processus de prise de décision. Ce répondant explique le fonctionnement du comité local de l'eau en ces termes :

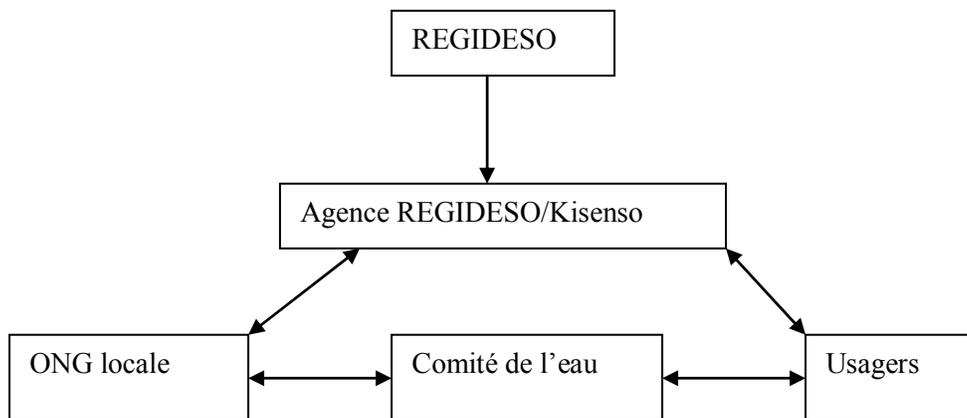
« Le comité est composé d'un président qui venait de la communauté, d'un représentant de l'église, d'un leader de la communauté locale et d'un membre du relais communautaire. Les relais communautaires sont de volontaires de l'aire de santé qui font le pont entre le centre de santé et l'aire de santé et ils participent aux réunions du comité de développement. Les relais communautaires est une branche du Comité de développement (CODEV) et les femmes y sont actives. Le CODEV est une commission qui s'occupe des problèmes de développement du quartier et il a un volet consacré à l'eau, l'hygiène et l'assainissement. Les membres du relais communautaire sont choisis par élection et installés par la Zone de santé. Ce sont des auxiliaires du chef du quartier » (n°1, ZP).

Le CODEV peut être ainsi considéré comme un conseil de gestion, les relais communautaires peuvent être apparentés à des sous-comités et le comité de l'eau à l'équipe du projet. En effet, les relais communautaires, constitués essentiellement de femmes,

assurent le pont entre la communauté et le service santé. Par exemple, sur 21 membres dans le quartier Kabila, 18 sont des femmes. Ils sont choisis par les habitants du quartier et ils ont un certain niveau d’instruction, c’est-à-dire qu’ils détiennent au moins un diplôme de fin d’études secondaires.

Par ailleurs, l’équipe de projet peut jouer un rôle éminent dans la consolidation des relations de collaboration et l’établissement de relations plus étroites entre la zone de santé et les usagers, car, dans la plupart des cas, les représentants des partenaires aux comités de l’eau ont tendance à siéger à temps partiel et, c’est alors l’équipe de projet qui joue un rôle pivot dans la mise en œuvre des stratégies et des programmes d’activités. En ce qui regarde la troisième expérience de partenariat, la figure 5 schématise les différentes liaisons existant entre les participants.

Figure 5. Processus de prise de décision dans la troisième expérience de partenariat



Source : Synthèse documentaire et enquêtes de terrain 2007.

Enfin, dans cette troisième expérience de partenariat, il existe une structure ponctuelle de consultation. Pour faciliter la collaboration, un comité de l’eau a été mis en place entre l’ONG locale et les usagers. Les décisions du comité de l’eau sont transmises à l’ONG locale qui, à son tour, les transmet à l’agence locale de l’entreprise publique (figure 5).

Celle-ci joue le rôle d'intermédiaire entre la REGIDESO et les usagers. Les décisions sont ainsi prises à deux niveaux : d'abord, entre l'ONG locale et la REGIDESO, et, ensuite, entre l'ONG locale et les usagers. Au sein du comité de l'eau, les représentants des usagers et de l'ONG locale se réunissent avec un délégué de l'agence publique locale pour se concerter sur l'état d'avancement des travaux. Il y a concertation préalable entre les différents partenaires, et la recherche du consensus est privilégiée avant le démarrage et pendant les phases d'exécution et de suivi du projet. À ce sujet, ce répondant souligne :

« Nos réunions dans le comité favorise l'échange d'information par rapport à la réalisation du projet. On discute par exemple sur l'état d'avancement des travaux, les cotisations de ménages, le nombre de maisons raccordées au réseau et les problèmes à résoudre » (n°4, C).

Toutefois, le comité local de l'eau peut formuler des suggestions à l'agence publique locale pour accroître l'efficacité dans le raccordement des ménages au réseau public ; mais l'exécution des travaux est toujours assurée par les services de l'agence publique. Ici, il n'y a ni conseil de gestion ni sous-comités, et le comité local de l'eau peut-être assimilé à l'équipe de projet. Celle-ci a une durée ponctuelle, c'est-à-dire qu'elle sera dissoute ou transformée en structure permanente, dès que les ménages seront raccordés au réseau public de distribution d'eau.

En définitive, de la comparaison de ces trois cas, se dégage le fait que dans la deuxième expérience de partenariat, les organisations accordent la priorité au processus plutôt qu'aux résultats. Les acteurs publics cherchent surtout à coopérer avec les opérateurs informels collectifs ; il y a concertation préalable entre les acteurs avant la prise de toute décision. En revanche, dans la première et la troisième expérience, les acteurs publics veulent davantage aux résultats obtenus. Les opérateurs informels collectifs donnent seulement des avis, donc ne décident pas.

### 4.5.3 Accès et partage de l'information

La communication entre les acteurs, dans les trois cas, est illustrée par le tableau 4.

Tableau 4. Comparaison de trois expériences de partenariat en fonction du paramètre relatif à l'accès et au partage de l'information

Axes	Expérience 1	Expérience 2	Expérience 3
Sources d'information	* Bailleurs de fonds. * Réseaux locaux d'ONG. * Contacts personnels.	* Relais communautaires. * Contacts personnels.	* Contacts personnels.
Types d'information échangée	* Accès au financement. * Technologie.	* Rapport financier sur la gestion des points d'eau. * État des infrastructures.	* Évolution de l'exécution des travaux. * Cotisation des usagers.
Mécanisme de diffusion et de partage de l'information	* Existe. * Communiqués affichés au bureau de quartier. * Édition du journal « <i>Nzela ya Lobi</i> ». * Pas de plan structuré de communication.	* Existe. * Communiqués affichés dans les centres de santé et à la zone de santé. * Mobilisation des relais communautaires. * Pas de plan structure de communication.	* N'existe pas. * Pas de plan structuré de communication.
Réaction aux messages	* Pas de réaction des acteurs publics.	* À l'occasion (sporadique). * Associations locales ne transmettent pas les rapports.	* Réaction tardive des acteurs publics aux messages reçus.

Selon le tableau 4, pour les trois expériences de partenariat, les contacts personnels sont l'une des principales sources d'information. Dans la première expérience, le bailleur de fonds et les réseaux locaux sont aussi considérés comme sources d'information, tandis que dans la deuxième, ce sont les relais communautaires qui font circuler l'information.

Par ailleurs, dans la première expérience de partenariat, les réunions du CLD et de la CCD sont d'excellentes occasions pour l'échange d'information. L'information échangée porte généralement sur les problèmes locaux, liés à l'accès à l'eau potable, et sur l'évaluation des projets déjà financés. Elle joue un rôle important dans l'assainissement du climat de confiance et dans les relations entre les organisations impliquées. Ce répondant l'exprime en ces termes :

« Pendant les rencontres du CLD, tous les membres échangent sur les projets présentés. Nous analysons chaque projet pour dégager les avantages et les désavantages pour le quartier. L'occasion est donnée à chaque ONG locale de défendre son idée au sein de la communauté » (n°2, MP).

À l'exception des tables de concertation, l'échange d'information n'est pas développé. Il n'y a pas un mécanisme formel établi pour échanger régulièrement des informations.

Dans la deuxième expérience de partenariat, l'information transmise concerne les rapports d'activités, relatifs aux états financiers et à l'état des infrastructures associées à l'eau. Ici, l'échange d'information porte sur la gestion quotidienne des points d'eau (comptabilité, entretien et maintenance des infrastructures). Les relais communautaires jouent un rôle essentiel dans la transmission de l'information entre la zone de santé et les membres des comités de l'eau. Néanmoins, les conflits récurrents, entre les membres du comité de l'eau et les délégués de la zone de santé, ne favorisent pas un échange permanent d'information ; et les réunions sont plutôt rares. À ce sujet, ce répondant souligne :

« Le comité de l'eau a refusé le contrôle de la zone de santé et ne transmet plus son rapport d'activités. La zone de santé a pris l'initiative d'appeler les deux comités de l'eau, seul celui de Kisenso-Gare est arrivé mais pas celui du quartier Kabila » (n°1, ZP).

Dans la troisième expérience de partenariat, l'information échangée porte sur l'évolution de l'exécution des travaux sur le terrain et sur la mobilisation des ressources financières locales (cotisations). On s'attache à évaluer l'avancement des travaux, les tâches réalisées par chaque partenaire et ce qui reste à faire, comme en témoigne ce répondant :

« C'est pendant nos réunions que nous en profitons pour échanger l'information sur l'avancement des travaux et les cotisations » (n°4, C).

En ce qui concerne la réaction aux messages reçus, on constate que dans la première expérience de partenariat, les acteurs publics ne réagissent pas aux messages transmis par les opérateurs informels collectifs ; dans la deuxième, ils réagissent, à l'occasion, tandis que dans la troisième, il y a une réaction tardive aux messages reçus. Il convient ici de souligner

que le langage joue un rôle important dans la communication. La difficulté de communication entre les partenaires peut être liée au langage utilisé par les acteurs publics ; il peut arriver en effet que les opérateurs informels collectifs ne le comprennent pas ou insuffisamment. Comme le soulignent Carrier (1997) ; Tremblay et Fontan (1994) ; White *et al.* (1992) ; Ninacs (Tremblay *et al.*, 2002), pour réussir la concertation, il faut s'assurer que chaque acteur ait le sentiment d'être écouté et de pouvoir influencer les décisions, et communiquer en utilisant un langage aussi peu « scientifique » que possible.

En ce qui concerne le mécanisme de diffusion et de partage de l'information, les répondants ont identifié, dans la première expérience, un tel mécanisme. Il prend la forme de communiqués, affichés régulièrement au bureau de chaque quartier. Un bulletin d'informations est également publié (journal « *Nzela ya Lobi* » ou Chemin de demain). L'édition du journal est assurée par le bailleur de fonds et il est distribué gratuitement. De plus, les réseaux constituent un excellent milieu d'échange d'informations entre les ONG locales et favorisent une connaissance mutuelle. À ce sujet, ce répondant souligne :

« Nous avons de réseaux qui nous permettent d'échanger et d'accéder à l'information des autres. Par exemple, la Concertation communale pour le développement de Kisenso (CCDK) nous facilite l'accès à l'information sur le développement, la santé et la protection de l'environnement. C'est une coalition pour défendre nos droits. Il y a aussi l'Agence de financement des ONG (AFINOG). Elle est à l'étape de collecte de financement » (n°3, C).

Dans la deuxième expérience, les communiqués sont affichés régulièrement dans les centres de santé (chaque quartier) et au bureau de la zone de santé. Par contre, dans la troisième expérience, aucun mécanisme d'échange de l'information n'a été identifié.

En définitive, pour la première et la troisième expérience de partenariat, il n'existe pas de plan structuré de communication entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs, ce qui entraîne la présence de nombreux filtres dans la transmission de l'information et il s'en suit des interprétations diverses de celle-ci. Dans la deuxième expérience, les relais communautaires jouent un rôle essentiel dans la transmission de l'information.

#### 4.5.4 Complémentarité des ressources dans la mise en œuvre des projets

Dans les trois expériences de partenariat, les données, issues des entrevues, montrent qu'il y a eu complémentarité des ressources dans la mise en œuvre de projets conjoints.

En effet, dans la première expérience de partenariat, les acteurs publics ont formé et apporté leur expertise aux opérateurs informels collectifs, lors de l'installation des bornes-fontaines.

À ce sujet, ces répondants soulignent :

« La formation et l'expertise des dirigeants de cette association a été assurée par un ingénieur du SNHR durant toute la durée du projet. Cette formation nous a été bénéfique pour la gestion des bornes-fontaines » (n°3, C).

« La CTB recourt aux services du SNHR et de la REGIDESO en qualité d'experts pour les travaux relatifs à l'alimentation en eau potable dans leurs interventions. Ces entreprises accordent l'expertise technique et la formation aux organisations communautaires locales » (n°1, OC).

« Grâce au partenariat avec la CTB, nos équipes ont soutenu certaines ONG locales pour installer les bornes-fontaines. Elles ont aussi bénéficié d'une formation pour l'entretien et la maintenance des bornes-fontaines » (n°3, EP).

Pour la plupart des gestionnaires communautaires rencontrés, l'appui de l'entreprise publique a été effectif au stade de l'installation des infrastructures. À ce jour, il n'y a cependant aucune assistance ni en ce qui concerne la distribution ni l'acquisition d'un équipement provenant de l'entreprise publique, tel que stipulé dans le Protocole d'accord CTB-REGIDESO. De plus, nous avons constaté que le soutien financier, provenant du secteur public (subventions financières), n'est pas très répandu pour appuyer la mise sur pied de nouveaux projets d'adduction d'eau ou pour aider à maintenir ceux qui existent déjà. L'appui financier provient essentiellement du bailleur de fonds. Les répondants ont également souligné le peu d'appui professionnel, offert par les opérateurs informels collectifs aux acteurs publics, à l'exception de la mobilisation de la main-d'œuvre locale.

Toutefois, dans la deuxième expérience de partenariat, les opérateurs informels collectifs ont permis l'érection des ouvrages dans leur propriété et mobilisé la main-d'œuvre, tandis que la Zone de santé a formé les membres des comités de l'eau. Selon ce répondant :

« Nos ingénieurs ont été formé par OXFAM assistée par la Zone de santé sur la gestion des points d'eau, la prise en charge des comités des points d'eau et l'entretien et la réparation des petites pompes » (n°2, C).

Enfin, dans la troisième expérience, aucun appui financier, des acteurs publics au profit des opérateurs informels collectifs, n'a été identifié par les répondants. Mais, l'exécution des travaux, sur le terrain, est réalisée par les agents du secteur public. Pour leur part, les opérateurs informels collectifs mobilisent les ressources financières locales et sensibilisent les usagers à fournir un apport en main-d'œuvre.

#### **4.5.5 Capacité de mobilisation des ressources financières**

Dans les trois expériences de partenariat, aucune subvention n'a été accordée par l'État pour le développement des activités informelles. Toutefois, dans la troisième expérience, les agents qui réalisent les travaux sur le terrain – comme il s'agit d'employés de l'entreprise publique –, sont payés à même son budget.

Dans la première et la deuxième expérience, le financement des projets provient de l'organisme de financement et de la vente de l'eau potable. Dans la première expérience surtout, la CTB a joué un rôle essentiel dans le processus du partenariat (signature d'un Protocole d'accord avec la REGIDESO, supervision du processus de sélection des projets, octroi de l'aide financière pour l'exécution de projets). Mais, en accord avec Geddes (1998, p. 123), une dépendance trop excessive à l'égard d'une seule personne peut constituer à la longue un frein au développement du partenariat étant donné la difficulté de pérenniser les réalisations après son départ éventuel.

De plus, en ce qui concerne les caractéristiques managériales, par exemple dans la première expérience, les opérateurs informels collectifs sont considérés non pas comme des

partenaires mais bien comme les exécutants des décisions, prises par le bailleur de fonds. L'article 2, §3 du Protocole d'accord stipule que le responsable de l'exécution du projet (organisation communautaire) doit gérer le projet en « *bon père de famille* ». Au lieu de l'accent sur les qualités managériales, cette expression peut laisser croire qu'il ne faut pas détourner l'argent destiné au projet. Il y a là une présomption de corruption ou de détournement.

En vue d'apprécier la rentabilité des projets mis en place, nous examinons, ci-dessous, les résultats financiers des organisations impliquées dans les pratiques de partenariat.

#### **4.5.5.1 Rentabilité financière de micro-entreprises**

##### *4.5.5.1.1 Première expérience de partenariat*

Pour l'exercice allant de janvier à avril 2005, l'église Saint-Étienne a enregistré des recettes de l'ordre de 400 000 Francs Congolais, soit 800 \$US<sup>9</sup>, et a dépensé 55 000 Francs Congolais, soit 110 \$US pour payer l'électricité ; 23 000 Francs Congolais (46\$), pour l'achat du mazout ; et 300 \$US pour la rémunération de six employés. Pour cette période, la différence entre les recettes (800 \$US) et les dépenses (456 \$US), dégage un bénéfice net de 344 \$ US.

Cependant, considérant les charges, liées à l'achat de mazout à la suite des coupures intempestives de l'électricité, au paiement des taxes (taxe sur l'exploitation des ressources en eau, exigée par les agents de la Commission nationale de l'énergie et dont l'origine est douteuse), au paiement du personnel et à l'entretien du matériel, il en résulte, selon le gestionnaire, que le bénéfice est insignifiant. En saison des pluies, le volume d'eau fournie diminue jusqu'à atteindre moins de 50 m<sup>3</sup>, ce qui réduit sensiblement les recettes.

Supposons que l'église Saint-Étienne arrive à produire 50 m<sup>3</sup> par jour, soit 50 000 litres par jour, et que le prix d'un bidon de 25 litres est de 20 Francs Congolais (0,04\$US) ; pour 2

---

<sup>9</sup> Taux de change : 1\$ US = 500 Francs Congolais (Le Château, Kinshasa, juin 2006)

000 bidons produits journallement, l'organisation communautaire gagnerait :  $2\ 000 \text{ bidons} \times 0,04 \text{ \$US} = 80 \text{ \$US}$  par jour. Pour la même période, soit de janvier à avril 2005, les recettes seraient de :  $80 \text{ \$US/jour} \times 120 \text{ jours} = 9\ 600 \text{ \$US}$ . Ces recettes attendues, comparées aux recettes déclarées de 800 \$, moins les dépenses (456 \$US), il apparaît une différence de 9 144 \$US. Les recettes gagnées par l'église, pour cette période, seraient plus importantes que les chiffres avancés par le répondant.

#### *4.5.5.1.2 Deuxième expérience de partenariat*

Les recettes réalisées de janvier à avril 2005 sont de l'ordre de 71 000 Francs Congolais, soit 142 \$US (4 mois), soit 35,5 \$ par mois. Au cours de la même période, les dépenses réalisées étaient égales à 41 000 Francs Congolais, soit 82 \$US (désinfection des puits, entretien ; achats pièces de rechange ; sensibilisation de jeunes). Les bénéficiaires atteignaient 60 \$US, soit 15 \$US par mois. Pour une clientèle estimée à 20 000 personnes, desservies par 17 points d'eau, il se dégage qu'en moyenne 1 176 personnes utilisent un seul point d'eau. Si nous considérons qu'un ménage compte sept personnes, pour chaque point d'eau, on obtient un nombre de 168 ménages. Supposons que chaque ménage arrive à payer sa contribution, soit un coût mensuel, fixé par le comité de l'eau à 0,5 \$US ; il se dégagerait pour chaque point d'eau, un revenu de :  $168 \text{ ménages} \times 0,5 \text{ \$US par mois} = 84 \text{ \$US}$  par puits et par mois. Au total, pour les 17 puits, le comité de l'eau gagnerait 1 428 \$ par mois ( $17 \times 84 \text{ \$US}$ ).

Or, actuellement, seuls huit des 17 puits sont opérationnels. Ainsi, les recettes mensuelles attendues sont égales à :  $84 \$ \times 8 = 672 \text{ \$US}$  par mois, et ce dans l'hypothèse où tous les ménages paient leur consommation d'eau. Entre janvier et avril 2005, les recettes réalisées étaient de l'ordre de 142 \$, soit 35,5 \$ par mois, comparées aux recettes attendues, il y a un manque à gagner considérable, soit,  $672\$ - 35,5\$ = 636,5 \text{ \$US}$ .

Le non-paiement de l'eau influe grandement sur la rentabilité des points d'eau et peut expliquer le fait qu'il y ait près de la moitié des pompes qui ne sont pas opérationnelles.

Selon un gestionnaire d'une organisation communautaire, les difficultés, rencontrées pour mobiliser davantage de ressources financières locales, sont liées au refus d'une catégorie de

la population de s'acquitter de sa consommation mensuelle d'eau, de l'inflation du Franc Congolais et de la fraude, facilitée par l'éloignement des responsables, chargés du contrôle et du suivi de la gestion quotidienne des points d'eau ; en effet, certains ménages s'arrangent pour puiser l'eau la nuit.

#### 4.5.5.1.3 Troisième expérience de partenariat

Dans cette expérience de partenariat, la rentabilité financière dépend davantage des cotisations des ménages. Cependant, l'irrégularité dans la fourniture de l'eau potable démotive certains usagers qui préfèrent se tourner vers les fournisseurs indépendants. Néanmoins, afin d'avoir une idée sur la rentabilité de l'agence de la REGIDESO qui dessert la commune de Kisenso, nous allons considérer ses états financiers au cours du premier trimestre 2004 (tableau 5).

Tableau 5. Rentabilité financière du secteur de l'eau potable au 1<sup>er</sup> semestre 2004

Catégorie d'abonnés	Nombre total d'abonnés	Volume total en m <sup>3</sup>	Recettes attendues (0,65 \$US/ m <sup>3</sup> )	Prix par abonné en \$US par trimestre	Prix par abonné par mois en \$US
Domestique	2 548	70 907	46 090	18,09	6,0
Commerciale	8	204	133	16,6	5,5
Total	2 556	71 111	46 223	-	-
Moyenne	-	-	-	18,05	6,02

Source : REGIDESO, Division commerciale, mars 2004, Secteur 164 Kisenso

Selon le tableau 5, le prix mensuel de l'eau par mètre cube est de 6 \$US pour un abonné domestique contre 5,5 \$ pour un abonné commercial. Pour le premier trimestre de l'année 2004, l'entreprise publique devrait réaliser des recettes de l'ordre de 46 223 \$US pour 2 556 clients desservis. Mais, tous les clients n'acquittent pas leur facture de consommation d'eau. Selon un délégué de l'entreprise publique, la REGIDESO éprouve de sérieuses difficultés à mobiliser les ressources financières, nécessaires au renouvellement des infrastructures, et le tarif en vigueur, soit 0,65 US\$ par m<sup>3</sup> vendu, pour un prix de revient

unitaire de 0,72 US\$ par m<sup>3</sup>, est à ce point faible qu'il ne permet pas de couvrir toutes les dépenses.

#### **4.5.6 Retombées des pratiques de partenariat**

Ici notre attention sera focalisée sur le processus d'action et sur les résultats.

##### **4.5.6.1 Impact du partenariat sur le processus d'action**

En tant que méthode de travail, le partenariat peut avoir un impact sur la coordination des actions et sur la capacité d'engendrer la synergie.

###### *4.5.6.1.1 Coordination des actions*

La coordination de l'action constitue le premier bénéfice du partenariat. De toutes les expériences de partenariat rencontrées sur le terrain, des réponses de répondants, il se dégage qu'il n'y a pas encore une structure de coordination au sein du partenariat. Celle-ci pourrait mener à des interactions efficaces et cohérentes, en renforçant les contacts entre les organisations et en impliquant de nouveaux intervenants. Aucun regroupement des opérateurs informels collectifs n'a été observé. Pourtant une telle association pourrait amener ces derniers à mieux défendre leurs intérêts et à accroître leur capacité de négociation avec les acteurs publics.

###### *4.5.6.1.2 Synergie des ressources*

L'un des avantages du partenariat est la synergie. Certains facteurs peuvent contribuer à l'émergence de la synergie, à savoir : le mode de prise de décision ; les échanges entre les partenaires ; l'émergence de nouveaux modes de collaboration ; le renforcement des capacités ; et le lien avec l'environnement externe.

En ce qui regarde la participation au processus de prise de décision, dans la deuxième expérience de partenariat, les acteurs publics comme les opérateurs informels collectifs sont représentés dans la structure de collaboration et participent à la prise de décision. Les comités de l'eau constituent un cadre de concertation où se discutent les questions liées à la

gestion des points d'eau au niveau local. Les relais communautaires, constitués majoritairement de femmes, y jouent un rôle primordial dans l'affermissement des relations entre la zone de santé et les comités de l'eau. Par contre, dans la première et la troisième expérience de partenariat, bien que représentés dans les structures de collaboration, les opérateurs informels collectifs donnent des avis ; donc ne décident pas.

Par ailleurs, les pratiques de partenariat ont entraîné l'émergence de nouveaux modes de collaboration. Dans la première expérience de partenariat, il existe des structures permanentes de consultation (CLD, CCD) ; dans la deuxième, les comités locaux de l'eau constituent un cadre de concertation permanente. Dans la deuxième et la troisième expérience de partenariat, bien que de façon informelle, on observe une tentative de décentralisation de la gestion de l'eau ; la culture du contrat s'installe timidement.

En ce qui regarde le développement de compétences, dans la deuxième expérience de partenariat, grâce aux pratiques de partenariat, les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs ont pu perfectionner leurs compétences ou acquérir de nouvelles compétences. En effet, l'ONG internationale a formé les représentants de la zone de santé de Kisenso et les membres des comités de l'eau dans la gestion des points d'eau (aspects technique et managérial). Dans la première expérience, ce sont seulement les gestionnaires des organisations communautaires qui ont pu bénéficier de la formation offerte par les acteurs publics sur les techniques de forage ; par contre dans la troisième expérience, aucune session de formation n'a été organisée à l'intention des opérateurs informels.

En ce qui concerne le lien avec l'environnement externe, dans la deuxième expérience de partenariat, les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs ont exploité les ressources de l'environnement, notamment la présence de l'ONG internationale pour accéder aux ressources financières et renforcer leurs capacités. Notons que dans la première expérience, la CTB a également joué un rôle essentiel dans la mobilisation des ressources financières, nécessaires à la mise en œuvre du partenariat ; par contre, dans la troisième expérience, aucun lien avec l'environnement extérieur n'a été observé.

#### **4.5.6.2 Impact des ententes sur les résultats**

La mise en œuvre des ententes de collaboration a eu un impact sur la création d'emplois et la mise en place des équipements et des infrastructures associées à l'eau.

##### *4.5.6.2.1 Création d'emplois*

Dans la première expérience de partenariat, le partenariat a permis de créer des emplois. Selon la CTB (2002), plus de 400 personnes ont perçu 50 Euros par mois, pendant deux mois. À part ces emplois temporaires, il existe au moins six emplois permanents. À ce sujet, ce répondant souligne :

« Nous avons recouru aux jeunes du quartier pour gérer les points de vente moyennant paiement d'un salaire journalier. Six jeunes ont été embauchés, un chauffeur mécanicien, un électricien et deux sentinelles » (n°1, C).

Dans la deuxième expérience, des emplois occasionnels ont également été créés (maçon, ferrailleur, charpentier, coordonnateur). Et malgré la faiblesse des ressources des comités de l'eau, les membres du comité reçoivent régulièrement 20 % des recettes réalisées. Cependant, pour la troisième expérience de partenariat, aucun emploi n'a été créé, car les travaux ont été réalisés par les agents de la REGIDESO.

##### *4.5.6.2.2 Mise en place des équipements et des infrastructures associées à l'eau potable*

Pour évaluer l'impact du partenariat, les études de suivi et d'évaluation permettent d'apprécier si les objectifs poursuivis et les cibles visées ont été atteints. Pour chaque expérience, nous considérons en premier lieu les équipements et les infrastructures, mis en place, et, ensuite, l'ordre de priorités des besoins, exprimé par les résidants des quartiers ayant bénéficié des projets menés en partenariat. L'identification de ces besoins a été réalisée avec le concours de la CTB, de la COPEMECO et de l'INADES dans tous les quartiers de Kisenso, en août et septembre 2006. Notons que les expériences de partenariat sous étude, ont été mises en œuvre depuis 2001. Le tableau 6 fait état des équipements et des infrastructures associées à l'eau potable, réalisés dans le cadre du partenariat.

Tableau 6. Comparaison des trois expériences de partenariat au regard des équipements et des infrastructures réalisés dans certains quartiers de Kisenso

Axes	Expérience 1	Expérience 2	Expérience 3
Infrastructures et équipements	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Augmentation de la capacité de production du mini-réseau (115 m<sup>3</sup>).</li> <li>* 6 bornes fontaines installées.</li> <li>* 1 source d'eau potable aménagée.</li> <li>* Raccordement de ménages au réseau public.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 18 bornes-fontaines installées.</li> <li>* 8 sources d'eau potable aménagées.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Raccordement de ménages au réseau public (43 ménages).</li> </ul>
État des infrastructures	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 2 bornes fontaines non fonctionnelles.</li> <li>* Irrégularité dans la distribution de l'eau du réseau public.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 9 bornes-fontaines non fonctionnelles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Irrégularité dans la distribution de l'eau du réseau public.</li> </ul>

Source : Compilation des données faite à partir des informations recueillies auprès des intervenants locaux en juin 2007.

Le tableau 6 montre que, dans la première expérience de partenariat, les actions ont permis d'augmenter la capacité du mini-réseau de production de l'église Saint-Étienne (115 m<sup>3</sup> par jour) qui dessert à ce jour les quartiers Kumbu, Mujinga, Mission et les environs (Regideso, Amba). Quatre bornes-fontaines ont été construites, et une source d'eau a été aménagée dans le quartier Libération. Deux bornes-fontaines ont également été construites dans le quartier Kabila. Certains ménages du quartier Bikanga ont été raccordés au réseau public. Ces répondants s'expriment en ces termes :

« Grâce au partenariat, nous avons augmenté la capacité de production et étendu notre réseau. Tous les quartiers environnants (Mission, Kumbu, Amba, voir Regideso) viennent chercher de l'eau chez nous. Nous avons maintenant 10 points de vente (six aux quartiers Kumbu, deux au quartier Amba et deux au quartier Mission) » (n°1, C).

Dans la deuxième expérience, 15 bornes-fontaines ont été installées, et trois sources ont été aménagées dans le quartier Kabila. Dans le quartier Kisenso-Gare, cinq bornes-fontaines ont également été construites et cinq sources d'eau potable, aménagées. Dans la troisième expérience, 43 ménages à peine ont été raccordés au réseau public.

En ce qui concerne l'état des infrastructures, dans la deuxième expérience, près de la moitié des infrastructures ne fonctionnent plus ; dans la première et la troisième, les ménages qui ont été raccordés au réseau public, reçoivent de l'eau irrégulièrement. Le manque de suivi et les problèmes techniques ont été soulignés par les répondants comme les principales causes du manque de fonctionnement de ces ouvrages. Selon ces répondants :

« Les principales causes du non fonctionnement de ces forages sont le manque des électropompes de réserves en stock et autres matériels ou pièces de rechange adéquat d'entretien, la chute de la tension électrique qui conduit au grillage de moteurs et le manque des produits d'entretien adéquat des forages » (n°1, EP).

« Les ouvrages ne fonctionnent pas parce que nous manquons les pièces de rechange. Il n'y a pas aussi de suivi de partenaires » (n°4, C).

Quant à la satisfaction des besoins de la population en eau potable, les pratiques de partenariat ont permis l'amélioration du service à la population. L'étude d'évaluation, réalisée par la CTB avec le concours de la COPEMECO et l'INADES (2006), et le rapport épidémiologique de la Zone de santé de Kisenso (2004) révèlent que l'accès à l'eau potable n'est plus un besoin prioritaire ; il arrive en sixième priorité dans les quartiers qui ont bénéficié des actions menées en partenariat dans le cadre de la deuxième expérience (Kisenso-Gare et Kabila). Selon la direction de la Zone de santé de Kisenso, sur base des résultats de l'enquête épidémiologique, le taux des maladies hydriques dans les quartiers Kabila et Kisenso-Gare a chuté depuis l'installation des bornes-fontaines. Par exemple, dans le quartier Kisenso-Gare, de 2003 à 2006, le nombre de cas des maladies hydriques (fièvre typhoïde, diarrhée simple, diarrhée sanglante et amibiase) enregistrés au niveau du centre de santé est passé respectivement de 1 363 à 1 283, soit une baisse de 6 % de cas des maladies hydriques. Par contre, dans les quartiers ayant bénéficiés des actions réalisées dans le cadre de la première expérience de partenariat (Mission, Kumbu, Mujinga), l'accès à l'eau potable arrive respectivement au troisième et quatrième rang de priorité. Dans le quartier Mission par exemple, de 616 cas recensés en 2003, ce nombre est resté presque le même en 2006, soit 617 cas signalés. Par ailleurs, dans le quartier Amba ayant bénéficié

des actions réalisées dans le cadre de la troisième expérience de partenariat, l'accès à l'eau potable constitue la première priorité. De 2003 à 2006, le nombre de cas des maladies hydriques enregistrés au centre de santé, est passé respectivement de 735 à 1075.

Par ailleurs, dans les quartiers qui n'ont bénéficié d'aucune action menée en partenariat, l'accès à l'eau potable arrive à la 9<sup>ème</sup> position dans l'ordre des priorités. Cependant, dans le quartier REGIDESO, desservi uniquement par l'entreprise publique, l'accès à l'eau potable est la première priorité. Cette situation s'expliquerait par l'irrégularité du service fourni par la REGIDESO. Quant aux deux autres quartiers (De la Paix et Dingi-Dingi), il est fort probable que les ménages vont s'approvisionner en eau potable dans la commune voisine de Matete.

En définitive, de l'analyse de trois expériences de partenariat, la deuxième expérience de partenariat paraît avantageuse. En effet, les relations entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs ont été formalisées par la signature d'une convention qui a permis une répartition claire des rôles et des responsabilités dans la mise en œuvre des projets conjoints ; les acteurs publics comme les opérateurs informels collectifs sont représentés dans la structure de collaboration et participent à la prise de décision. Les relais communautaires, constitués majoritairement de femmes, y jouent un rôle primordial, dans l'affermissement des relations entre la zone de santé et les comités de l'eau. De plus, grâce aux pratiques de partenariat, les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs ont pu perfectionner leurs compétences ou en acquérir de nouvelles. Quant à la satisfaction des besoins de la population en eau potable, l'accès à l'eau potable n'est plus un besoin prioritaire. Le taux de maladie hydrique a connu une chute de 6 % de cas enregistrés au centre de santé. La rentabilité financière n'est pas évidente ; nous pouvons présumer un détournement de fonds à la suite du refus de certains comités de soumettre leurs états financiers à la Zone de santé ; et enfin, dans cette expérience de partenariat, les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs ont bénéficié des ressources financières et de l'expertise de l'ONG internationale.

Après l'analyse comparative de ces trois expériences de partenariat, nous allons chercher à savoir quels sont les facteurs qui favorisent ou freinent le développement des relations de partenariat entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs. La réponse à cette question fait l'objet de la section qui suit.

## **4.6 Facteurs influençant les pratiques de partenariat**

Dans cette section, nous analysons d'abord les facteurs structurels et fonctionnels qui freinent la collaboration et nous examinons ensuite, les facteurs qui sont susceptibles de favoriser le succès du partenariat entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs dans la fourniture de l'eau potable dans les quartiers urbains pauvres.

### **4.6.1 Obstacles au développement du partenariat**

#### **4.6.1.1 Difficultés structurelles**

##### *4.6.1.1.1 Propriété du patrimoine*

Selon les acteurs publics, le statut juridique des installations, réalisées dans le cadre de la collaboration, n'est pas clarifié. S'agit-il d'un bien public ou privé ? À l'heure actuelle, il existe un vide juridique à cet égard et une confusion totale quant au statut et à l'exploitation des ouvrages. Ces répondants l'expliquent en ces termes :

« Il y a le problème de la propriété des infrastructures après l'intervention des ONG. Le monopole revenant à l'État, celles-ci devraient en principe revenir à la REGIDESO. Mais les ONG s'y opposent » (n°2, EP).

« Pour pouvoir installer les bornes-fontaines ou construire un puits, il faut accéder à la terre. Le lieu d'installation d'un ouvrage dépend des recommandations du technicien qui choisit le milieu propice. Après, il y a une réunion avec la communauté locale et on demande au volontaire propriétaire de parcelle de s'exprimer pour accueillir l'ouvrage dans sa parcelle. Au cas où nous y installons l'ouvrage, il a droit à 20 % des bénéfices générés par la vente d'eau par mois. Mais, certains propriétaires de terrains considèrent que les ouvrages leur appartiennent » (n°1, ZP).

Les opérateurs informels collectifs soulignent également que la propriété du patrimoine constitue un frein au développement du partenariat. Selon ce répondant :

« Il y a aussi le problème de l'appropriation de l'œuvre. À la mort du chef de groupement, responsable de la source, il s'est posé un problème de succession qui n'est pas encore résolu » (n°3, C).

#### *4.6.1.1.2 Formalisation de la collaboration*

Selon les répondants du secteur public, le manque de formalisation des relations de collaboration est un des facteurs limitants qui freinent le développement du partenariat. À ce sujet, ce répondant souligne :

« Dans le milieu péri-urbain, il faut encourager les efforts des ONG. Mais, il n'y a pas de code de l'eau, il n'y a pas de réglementation pour définir les attributions de chaque partenaire. Il n'y a pas une loi qui détermine les relations de collaboration. La loi est en gestation et elle sera incessamment promulguée pour autoriser aux organisations communautaires de desservir des zones où la REGIDESO n'est pas » (n°2, EP).

#### *4.6.1.1.3 Définition du rayon d'action des organisations communautaires*

Selon les répondants du secteur public, la définition du rayon d'intervention des opérateurs informels collectifs constitue également un facteur qui influence les rapports entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs. Jusqu'à présent, dans les quartiers urbains pauvres, il n'y a pas de zone, bien spécifiée, où les opérateurs informels collectifs peuvent exercer leurs activités, car le monopole est toujours reconnu à la REGIDESO. À ce sujet, ce répondant explique :

« D'abord, nous avons le monopole. Actuellement pour la collaboration avec les ONG, il se pose le problème de définir le rayon d'action au-delà desquelles doivent intervenir les ONG » (n°2, EP).

#### *4.6.1.1.4 Manque de collaboration entre les différentes structures étatiques*

Selon les répondants du secteur public, le problème de la reconnaissance officielle, par les autres services étatiques, de la légalité des actions des opérateurs informels collectifs entrave les relations de collaboration entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs. Par exemple, la REGIDESO n'associe pas la Zone de santé de Kisenso pour régler un problème concernant l'eau dans tel quartier, alors que celle-ci est responsable de l'eau potable et de l'assainissement. À cet effet, ces répondants soulignent :

« Pour installer leur réseau, les ONG doivent faire passer la tuyauterie dans des zones publiques dont l'État est propriétaire. Pour ce faire, il faut des autorisations officielles qu'elles ont de la difficulté à obtenir car les autorités ne leur reconnaissent pas encore l'autorisation de gérer l'eau puisque le monopole est toujours reconnu à la REGIDESO » (n°2, EP).

« La REGIDESO ne collabore pas avec nous et pourtant nous poursuivons les mêmes objectifs. Quand nous avons mis les puits, il n'y avait même pas un délégué de la commune ni de la REGIDESO. La clause était seulement avec nous comme nous n'avons pas la police, ils ne respectent pas les termes du contrat puisqu'il n'y a pas de contraintes » (n°1, ZP).

#### *4.6.1.1.5 Manque de statut juridique des comités de l'eau*

Selon les gestionnaires des organisations communautaires, le manque de statut juridique des structures, créées dans le cadre du partenariat, influe négativement sur le développement des pratiques de partenariat. À cet effet, ce répondant souligne :

« Le comité local d'eau n'a pas de statut juridique, ce qui limite ses possibilités d'action. Celui-ci lui permettrait de prendre plus de responsabilités dans la gestion des sources d'eau potable dans le quartier, de clarifier le rôle et les obligations de chaque membre » (n°2, C).

#### *4.6.1.1.6 Taxes multiples et exagérées et tracasserie administrative*

Selon les représentants des organisations communautaires, la hausse du taux d'imposition est aussi un des obstacles au développement du partenariat. Selon ces répondants :

« Pour l'année passée, nous avons été taxés par les agents du Ministère de l'énergie. Ils nous ont dit que nous sommes comme la REGIDESO et nous avons payé 350 \$ par an à la troisième direction, Eau et hydrologie, du Secrétariat général à l'énergie. Ils nous disent qu'il faut une demande d'autorisation pour exploiter une source d'eau » (n°1, C).

« Il y a exagération des taxes lors de l'exécution des tâches. Comme les agents de l'État savent qu'il y a de l'argent, ils haussent le prix de taxes. Ils sont devenus durs envers les associations pour la reconnaissance légale car ils savent qu'on ne peut pas soumettre un projet au CLD et CCD sans l'agrément de la commune » (n°2, C).

Les opérateurs informels collectifs sont aussi soumis à des tracasseries administratives. Par exemple, dans une correspondance adressée à une association locale, il est écrit :

« Je vous recommande par la présente Monsieur le responsable de la Croix Rouge de pouvoir lui servir avec de l'eau chaque fois qu'il en aura besoin. Dans le cas contraire, la responsabilité vous incombera pour l'indignation et de non respect des ordres donnés par les autorités municipales de notre juridiction suscitera des sanctions à votre égard ».

#### **4.6.1.2 Obstacles relatifs au fonctionnement du partenariat**

##### *4.6.1.2.1 Insuffisance des compétences techniques*

Selon les acteurs publics, le manque de personnel qualifié, au sein des organisations communautaires, et la capacité limitée des ressources humaines du secteur public, influent sur les relations de collaboration. Ces répondants l'expriment en ces termes :

« Les ONG n'ont pas beaucoup des ressources humaines compétentes. Elles ne sont pas structurées; ce qui fait que les solutions qu'ils proposent sont souvent irréalistes et le moindre financement peut amener à l'éclatement du groupe » (n°2, EP).

« Le problème d'accès à l'eau dans les quartiers pauvres de la ville de Kinshasa passe par la collaboration avec les organisations communautaires. Mais, il faut signaler le problème de la formation et du recyclage des ressources humaines de nos agents pour les adapter aux besoins actuels » (n°3, EP).

Selon ces répondants, la plupart des animateurs des ONG locales n'ont pas le niveau de formation requis pour gérer efficacement les projets. Ils l'expliquent en ces termes :

« Les projets réalisés par les ONG n'ont pas donné des résultats parce que l'ONG n'est pas une ONG, mais une association, avec une autorisation communale sans capacité réelle de se gérer comme une ONG (pas magasin, instrument, véhicule, gens formés, ressources humaines). Elles sont constituées juste de 3 membres parfois d'une même famille » (n°1, C).

« Sur le plan technique, le niveau des ONG est très bas. Il y a presque du bricolage au niveau de certaines ONG » (n°2, OC).

#### *4.6.1.2.2 Faible niveau de communication entre acteurs*

Selon les acteurs publics, l'information passe mal des acteurs publics aux opérateurs informels collectifs. Les interprétations et les préjugés des uns et des autres, induisent des problèmes relationnels et des problèmes de dysfonctionnement. Selon ce répondant :

« Nos échanges d'information avec les ONG ne sont pas développés. Pourtant, un échange d'information avec les ONG permettrait à la REGIDESO de mieux comprendre les travaux qu'il faut et de les expliquer la réglementation en vigueur » (n°2, EP).

Par ailleurs, selon les opérateurs informels collectifs, les acteurs publics ne réagissent pas souvent aux messages qu'ils leur transmettent ; et il y a aussi une rétention intentionnelle, par certains acteurs publics, des informations jugées stratégiques pour le bon déroulement du projet. L'information retenue est utilisée à des fins personnelles et non en vue de la réussite du projet. À ce sujet, ces répondants témoignent :

« Le comité de gestion de notre ONG assurait le relais. Nous avons transmis de nombreux rapports mais nous n'avons jamais eu d'accusé de réception » (n°2, C).

« Lors des réunions, des contraintes se présentent lorsqu'il y a intercalation pour transmettre le message par exemple au bailleur de fonds. Les acteurs publics cherchent à devenir les interfaces. C'est ce qui nous empêche à faire un bon partenariat » (n°3, C).

#### *4.6.1.2.3 Manque de confiance et de transparence dans la gestion*

Selon les acteurs publics, le refus de l'équipe de projet d'être contrôlée par les autres partenaires, impliqués dans le projet, est un obstacle au développement du partenariat. Cette attitude serait liée au manque de transparence, surtout en ce qui concerne la gestion des ressources financières. À cet effet, ce répondant souligne :

« Les conflits éclatent souvent au comité de l'eau. Il est lié à l'argent, l'égoïsme et surtout au refus du contrôle communautaire » (n°3, ZP).

Par ailleurs, selon les gestionnaires des organisations communautaires, dans les pratiques du partenariat, surgissent des difficultés dans les relations, dues au comportement et à la personnalité des animateurs des institutions. Dans certains cas, il y a eu non respect de l'engagement pris par les acteurs publics dans la mise en œuvre des projets menés en partenariat. Ils soulignent également le problème de la corruption des animateurs de structures de collaboration et des équipes de projet. Ils l'expliquent en ces termes :

« Les gens n'ont pas confiance aux autorités locales car elles travaillent pour leurs propres intérêts et depuis long temps, nous n'avons pas vu ce qu'ils ont fait » (n°3, C).

« La REGIDESO et les usagers n'ont pas respecté les termes du contrat. Notre ONG n'avait pas payé les frais de raccordement à la REGIDESO. Celle-ci taxait directement les usagers sans passer par nous et chaque usager devrait payer la facture à la REGIDESO. Il n'a pas respecté l'accord » (n°4, C).

« Il y a la corruption à cause des projets initiés. L'argent engendre des conflits. Par exemple, les membres des CLD et CCD commencent à créer leur propres projets et délibèrent sur ça ou sollicitent un rapport sur un projet à délibérer, monnayage, corruption de sorte que les vrais projets avec un fort impact sur le quartier sont rejetés » (n°2, C).

#### *4.6.1.2.4 Faible capacité de mobilisation des ressources financières locales*

Les acteurs publics ont également mentionné le facteur lié à la faible capacité de mobilisation des ressources financières locales. De plus, ils ont évoqué la pauvreté de la population locale, comme un facteur ayant une incidence sur le bon fonctionnement du partenariat. Ces répondants l'expriment en ces termes :

« Il y a la modicité des ressources. En effet, pour tout projet le bénéficiaire apporte en nature 10 % du coût total des intrants, ce qui est un peu lourd au regard de la précarité de leurs moyens dont le coût moyen d'un projet étant de l'ordre de 20 000 € » (n°1, OC).

« Tout projet qui nécessite une contribution financière substantielle de la population locale échoue car elle n'a pas assez d'argent. Par exemple, quand elle est en difficulté, elle monte de stratégie, soit pour puiser l'eau la nuit lorsqu'il n'y a personne qui peut les voir » (n°1, ZP).

« Nous n'avons pas beaucoup d'activités économiques. Les gens vont travailler en ville et reviennent juste pour dormir. Les gens sont très pauvres et manquent des ressources financières pour s'impliquer davantage dans des actions de développement » (n°1, MP).

Les opérateurs informels collectifs soutiennent également que l'insuffisance des ressources financières, due notamment à la pauvreté de leurs membres, est un frein au développement du partenariat. De plus, ils stigmatisent les conditions restrictives pour accéder à l'aide des bailleurs de fonds. À ce sujet, ces répondants soulignent :

« Pour pérenniser le projet, nous avons pensé nous appuyer sur les cotisations de nos membres. Or, ces derniers sont très pauvres et n'arrivent pas à payer leurs cotisations » (n°3, C).

« Nos ressources financières proviennent du bailleur de fonds et de la vente de l'eau. L'argent de l'eau ne suffit pas et l'État ne nous aide pas pour faire de grands projets. Par exemple, avec la zone de santé, nous nous sommes entendus sur la clé de répartition des ressources de la vente d'eau. Elle devrait recevoir 45 % mais les gens ne paient pas » (n°2, C).

« Pour le financement, les conditions sont difficiles. Le calcul imposé par le bailleur de fonds aux ONG est juste juste à la limite. Lorsque l'ONG n'a pas d'argent ou ses ressources propres, cela pose un sérieux problème. Il faut un moyen minimum pour s'organiser, c'est-à-dire le but pour lequel le partenaire agit est atteint mais ne pas confondre but et bien-être de la population. Il faut humaniser le bout de la chaîne » (n°1, C).

#### *4.6.1.2.5 Rapport conflictuel entre les acteurs*

Selon les acteurs publics, les conflits portent essentiellement sur la gestion des ressources financières et la propriété du patrimoine. Selon ces répondants :

« Il existe souvent de conflits entre le propriétaire de la parcelle et la communauté. Celui-ci considère le puits comme sa propriété privé, et doit percevoir l'argent et le gérer comme il veut » (n°1, ZP).

Par ailleurs, selon les gestionnaires des organisations communautaires, dans la réalisation des actions sur le terrain, il y a souvent incompréhension de la part des acteurs publics à cause de leurs intérêts personnels. L'inertie des autorités locales, devant les efforts des organisations communautaires, dans la mise en œuvre des projets d'adduction d'eau, est considérée comme un obstacle au bon fonctionnement du partenariat. De plus, ils soulignent le conflit de leadership, au sein des ONG locales. L'absence d'un chef peut allonger le délai dans la réalisation du projet et influencer sur la réalisation d'un projet. Ces répondants l'expriment en ces termes :

« Aujourd'hui, notre source d'eau est envahie, elle est occupée jusqu'à 20 m de la source. Le bourgmestre n'a rien fait pour la protection ou contrarier, ceux qui se sont installés abusivement. La commune est responsable de la détérioration des conditions de vie et vend de parcelles là où il ne faudrait pas le faire. La surveillance du réseau est dévolue aux chefs de quartiers mais ils ne font rien » (n°1, C).

« Il y a eu un conflit de leadership au sein de l'ONG CEMI et cela a retardé l'exécution des travaux. Le matériel promis par le CEMI n'était pas en permanence et à l'absence du président de cette ONG, on ne savait pas qui contacter. Toutefois, ils ont réalisé les travaux après plusieurs mois, un délai très allongé » (n°3, C).

#### *4.6.1.2.6 Manque d'équité dans la participation à la prise de décision*

Selon, les opérateurs informels collectifs, le large pouvoir des autorités locales dans les structures de collaboration (cas CLD et CCD) lors de la prise de décision, constitue également un frein au développement du partenariat. Selon ce répondant :

« Lorsque vous faites un projet communautaire, quand il y a un homme politique ou administratif dans le projet, il y a un risque que le projet soit confisqué par ce dernier ou la peur que la politique s'y mêle. Il y a une forte influence de la commune dans la prise de décision » (n°1, C).

#### *4.6.1.2.7 Influence des facteurs socio-culturels*

Enfin, selon les opérateurs informels collectifs, certains facteurs socio-culturels entravent le bon fonctionnement du partenariat. Il s'agit notamment des facteurs liés au tribalisme, aux coutumes, à la croyance ou à la religion. À cet effet, ces répondants soulignent :

« Le comité de l'eau qui existe encore au niveau de la paroisse Saint-Ambroise est un sous-branchement de la commission paroissiale du développement. Le président du comité d'eau l'a enlevé de la paroisse car il y avait de protestants et de catholiques. Le problème d'inclusion d'autres religions s'est posé » (n°2, C).

« Les projets apportés par la CTB ont engendré des conflits sociaux. Pour l'obtention du marché, il y a plus du tribalisme pour influencer la décision du CCD et voir le vol des idées des autres. Un membre du comité, après avoir pris connaissance du projet, il donne l'idée à son frère et celui-ci dépose presque le même projet » (n°2, C).

## **4.6.2 Facteurs de réussite du partenariat**

### **4.6.2.1 Encadrement et clarification des objectifs du partenariat**

Selon les acteurs publics, pour le succès du partenariat, il faudrait formaliser les rapports afin de clarifier les rôles et les responsabilités de chaque acteur. Ils préconisent également

la décentralisation des services de l'eau et l'allégement des procédures administratives. Ces répondants l'expliquent en ces termes :

« Il faut une répartition claire des tâches dans un accord où la partie gouvernementale, les organisations communautaires et les bailleurs de fonds signent des protocoles où chaque partie reconnaît ses devoirs et s'engage à pouvoir s'acquitter de ses obligations » (n°1, EP).

« Il faudrait promulguer le Code de l'eau qui définira toutes les modalités de gestion de l'eau. Le gouvernement doit casser aussi le monopole de la REGIDESO dans les zones périphériques pour permettre aux ONG de travailler avec plus d'efficacité et de quiétude. Il faut aussi alléger la procédure administrative et de négociation avec les ONG. La procédure de négociation pour la signature du protocole avec la CTB a été longue et on a perdu beaucoup de temps alors que les besoins sont urgents » (n°2, EP).

« Il faut encourager un partenariat entre la REGIDESO, la commune, la Zone de santé et les organisations communautaires locales comme l'église Saint-Étienne. Ce partenariat peut être profitable à tous » (n°1, ZP).

Les opérateurs informels collectifs ont également formulé une série de recommandations relatives aux changements qui, une fois appliqués, amélioreraient les relations entre les opérateurs informels collectifs et les acteurs publics. Ils souhaitent que ces relations soient désormais encadrées par des protocoles d'entente pour éviter des conflits éventuels et ils préconisent également le regroupement des opérateurs informels collectifs et le contrôle de leurs activités par l'État. Ils l'expriment en ces termes :

« Il faut spécifier le but pour lequel le partenariat agit et nous permettre de mieux s'organiser pour mieux réaliser le projet sur le terrain. Il faut aussi l'encadrement des ONG et les aider à se professionnaliser dans le domaine de l'eau potable et il faut multiplier des initiatives locales dans les zones où la REGIDESO ne peut pas arriver » (n°1, C).

« Il faut regrouper les ONG par groupe d'intérêt et avec l'appui de l'État. Au niveau interne, il faudrait répartir les tâches en fonction de spécialisation (forage, tuyauterie), creusage manuel de puits, aménagement des sources d'eau potable. Mais l'État doit toujours contrôler, par exemple la qualité de l'eau » (n°2, C).

#### **4.6.2.2 Mise en place d'une structure de coordination**

Selon les répondants du secteur public, il faudrait mettre en place une structure de coordination afin de favoriser la coopération, la transparence et l'efficacité des interventions sur le terrain. Ce répondant l'explique en ces termes :

« Pour la réussite du partenariat, il faut une coordination des activités de manière à savoir ce que chaque partenaire fait. Le regroupement des ONG faciliterait cette collaboration pendant les négociations car il y a plusieurs intervenants sur le terrain que nous ne connaissons même pas. Comme en basketball, tous les fonds de l'eau doivent tomber dans un même panier et chaque partenaire doit savoir ce qui entre et ce qui en sorte » (n°2, EP).

Les opérateurs informels collectifs partagent aussi cette vision, relative à la création d'une structure de coordination. Ce répondant l'exprime en ces termes :

« Il faut un cadre de concertation pour discuter du problème de l'eau. Les structures de l'État ne sont pas claires. Il faut chercher à créer un cadre de concertation permanente pour échanger les informations sur l'évolution des activités. L'organisation doit être libre de toutes les tracasseries ministérielles. Il faut aussi impliquer les autorités locales dans le processus de partenariat. Le bourgmestre doit être associé aux travaux ou les inviter. Si le bourgmestre ne s'implique pas, il ne saura traduire en réalité les besoins de la population » (n°1, C).

#### 4.6.2.3 Renforcement des capacités

Selon les acteurs publics, il faudrait renforcer les capacités des opérateurs informels collectifs et des acteurs publics. À ce sujet, ces répondants soulignent :

« Il faut renforcer les capacités techniques et professionnelles des agents de la REGIDESO, du SNHR et des ONG pour qu'ils soient efficaces sur le terrain et comprennent le bien-fondé du partenariat » (n°1, EP).

« Le SNHR jouerait le rôle d'encadrement et de formation. C'est la structure la mieux indiquée pour travailler avec ces associations. Il faut les former sur le plan technique et de la gestion » (n°2, EP).

Ce point de vue est également partagé par les opérateurs informels collectifs, avec une préférence pour la formation des membres de leur organisation sur le plan technique et managérial. Ce répondant l'exprime en ces termes :

« Il faut appuyer les ONG et les former sur le plan technique (installation bornes fontaines) et de gestion (comptabilité, amortissement) » (n°1, C).

#### 4.6.2.4. Diffusion et partage de l'information

Selon les acteurs publics, le manque d'information est à la base de l'incompréhension et empêche les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs d'entretenir de bons liens de collaboration. Aussi, proposent-ils la création d'une revue périodique pour vulgariser les informations relatives au secteur de l'eau. Selon ce répondant :

« Il faut initier des revues périodiques du secteur de l'eau pour identifier les problèmes, planifier les solutions, vulgariser les accords et indiquer les critères pour évaluer les performances sur le terrain » (n°2, EP).

Par ailleurs, les opérateurs informels collectifs préconisent l'intensification des rencontres entre les acteurs afin d'échanger régulièrement des informations. Selon ce répondant :

« Il faut renforcer et multiplier les rencontres entre l'État et les ONG pour pouvoir échanger régulièrement l'information. Quand les gens se rencontrent, on peut toujours discuter et résoudre un problème » (n°3, C).

#### **4.6.2.5 Mobilisation des ressources financières**

Enfin, les opérateurs informels collectifs souhaitent que les bailleurs de fonds allègent les conditions d'accès à l'aide financière et préconisent l'adoption d'une approche commerciale pour la gestion de l'eau potable afin d'assurer la viabilité financière des comités locaux de l'eau. Ce répondant l'explique en ces termes :

« Je souhaite pour la mobilisation de l'argent que les bailleurs de fonds soient souples car pour la CTB par exemple, le délai était court. Il faudrait aussi promouvoir une approche commerciale de la gestion de l'eau potable plutôt que la gratuité pour assurer la viabilité et l'autonomie. Il faut ouvrir aux associations les possibilités de crédit. Je propose qu'on s'oriente vers la gestion des œuvres comme les PME et de laisser l'approche des ONG pour se développer comme les PME » (n°1, C).

Après cette analyse des facteurs qui influencent les pratiques de partenariat, nous examinerons dans la section suivante, l'analyse stratégique des rapports entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs.

### **4.7 Rapport public-communautaire : relation de pouvoir au cœur des enjeux du partenariat**

Nous nous appuyerons sur les données descriptives, développées dans les sections précédentes, afin de mettre en lumière les enjeux inhérents à la mise en place des mécanismes de partenariat, les sources de pouvoir, les stratégies d'action et les contraintes qui limitent la marge de liberté des acteurs.

#### **4.7.1 Enjeux du partenariat et objectifs poursuivis par les acteurs**

En s'impliquant dans une relation de partenariat, les acteurs publics, comme les opérateurs informels collectifs, poursuivent des objectifs qui devraient leur permettre de réaliser des bénéfices (ou des pertes) pour leur organisation.

Dans le cas des opérateurs informels collectifs, nous identifions quatre enjeux auxquels se rattachent certains objectifs poursuivis. Le premier enjeu a trait à la possibilité d'accéder au financement. C'est ainsi par exemple, que pour pouvoir bénéficier du financement de la CTB, ils doivent s'enregistrer auprès de la municipalité et soumettre leurs projets aux structures de collaboration. L'objectif poursuivi ici est l'accès à l'aide financière extérieure. Le deuxième enjeu concerne l'assistance technique. Les pratiques de partenariat ont permis aux opérateurs informels collectifs de bénéficier de l'expertise des acteurs publics et de renforcer la capacité des membres de leur organisation. Le troisième enjeu se rapporte à la sécurité des investissements. Grâce à la collaboration avec les acteurs publics, ils peuvent investir davantage dans les infrastructures relatives à l'eau sans risque d'être inquiété par les services étatiques. Pour faire face à cet enjeu, ils poursuivent trois objectifs : participer au programme financé par le bailleur de fonds afin d'entrer en contact, plus ou moins formel, avec les acteurs publics ; créer des emplois en faveur des jeunes désœuvrés (et pour eux-mêmes) ; et fournir régulièrement de l'eau potable aux membres de leur communauté. Le dernier enjeu concerne la légitimité de leurs opérations sur le terrain. Leur implication dans les pratiques de partenariat, leur procurent, une certaine reconnaissance, par les acteurs publics par suite des actions qu'ils réalisent sur le terrain.

Par ailleurs, pour les acteurs publics, deux enjeux, auxquels se rapportent trois objectifs, se dégagent. Le premier enjeu est le contrôle de l'entrée et de la sortie des opérateurs informels collectifs dans le champ de la fourniture d'eau potable dans les quartiers urbains pauvres. Pour faire face à cet enjeu, les acteurs publics poursuivent trois objectifs : encadrer les activités informelles ; gérer les concurrents ; et éviter l'éparpillement des activités sur le territoire. Le deuxième enjeu concerne la place des acteurs publics vis-à-vis des ménages pauvres. En effet, considérant l'incapacité de l'entreprise publique de fournir de l'eau potable aux ménages, objet même de sa mission, et vu le dynamisme des opérateurs informels collectifs, en collaborant avec les opérateurs informels collectifs, l'objectif poursuivi par les acteurs publics, est de favoriser ainsi

l'équité en permettant à tous les citoyens d'accéder à l'eau potable, et de se présenter, aux yeux des habitants, comme un réel promoteur du succès obtenu.

Enfin, pour le bailleur de fonds, l'enjeu est de faire rayonner son pays à l'extérieur. Par exemple, le sixième paragraphe du Protocole d'accord CTB- REGIDESO, stipule :

« L'initiateur s'engage à écrire sur le béton frais à la façade principale du bâtiment (s'il s'agit d'une initiative locale de développement (ILD) de construction) la mention suivante : « Coopération Belgo-Congolaise, mise en œuvre de la Coopération Technique Belge exécutée par l'initiateur ». Et par « souci de transparence », il est demandé à l'organisation communautaire d'afficher le montant exact reçu ».

Il y a ici une intention réelle de mettre en évidence le bailleur de fonds et en même temps de lutter contre la corruption ou le détournement des fonds.

#### **4.7.2 Sources de pouvoir pour les acteurs**

Dans la première expérience de partenariat, l'objet pour lequel il y a dépendance, entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs, réside dans l'expertise technique dont disposent les acteurs publics dans l'installation des bornes-fontaines. De plus, c'est par le biais des structures de collaboration (CLD, CCD), que sont sélectionnés les projets, destinés au financement. Or, ces structures sont dirigées par les autorités locales. Celles-ci peuvent influencer les décisions dans le sens de leurs intérêts. Comme le souligne Lemieux (1991), une position, renvoyant au statut relié à un poste, peut devenir un atout pour permettre à un acteur engagé dans une activité de collaboration d'influer sur les autres acteurs organisationnels impliqués. Pour les opérateurs informels collectifs, ils exercent une influence opérationnelle par la maîtrise qu'ils ont du secteur d'activités au niveau local. Grâce à leur dynamisme, aux équipements et infrastructures liés à l'eau, mis en place, ils ont, *de facto*, plus de pouvoir que les autorités locales et gagnent en termes de légitimité auprès des populations ; il n'y a cependant aucun mécanisme structurel efficace par lequel ils peuvent tirer un maximum de profit des interventions de l'entreprise publique. Ainsi, il y a une relation asymétrique du pouvoir, basée sur le contrôle des règles

organisationnelles et la possession de l'expertise technique. Notons que la CTB dispose d'un grand pouvoir, car, c'est elle qui contrôle les ressources financières.

Dans la deuxième expérience, la zone de santé exerce une influence structurelle sur les comités de l'eau et ces derniers ont une influence opérationnelle sur la zone de santé, car de l'amélioration du niveau d'accès à l'eau potable, au niveau local, dépend le succès des activités de la zone de santé. Le cadre dans lequel le partenariat s'exerce correspond à la structure même de la zone de santé, structure décentralisée, qui permet à la population de s'organiser pour participer à la promotion de la santé au niveau local. Il y a une influence réciproque résultant, d'un côté, de la possession des ressources financières, et, de l'autre, de l'utilisation des règles organisationnelles. Notons que les intérêts divergents, liés à la gestion des ressources financières, sont à la base des conflits. Selon Gagnon et Klein (1991), le rapport de pouvoir est une source importante de conflits au sein des partenariats si les groupes, disposant davantage de pouvoir, cherchent un contrôle accru sur le partenariat, refusent de reconnaître la légitimité des groupes, disposant de moins de pouvoir, ou résistent aux efforts en vue de réduire les effets du déséquilibre du pouvoir.

Enfin, dans la troisième expérience, l'agence locale de l'entreprise publique dépend de l'ONG locale pour obtenir l'information sur les cotisations des usagers. L'ONG locale dépend aussi de la présence de l'agence de l'entreprise publique pour assurer sa crédibilité auprès des ménages. L'ONG locale a une influence opérationnelle plus grande sur l'agence locale, car c'est elle qui joue le rôle d'intermédiaire entre les usagers et l'entreprise publique ; elle est donc capable d'influencer les usagers dans le sens de l'acceptation ou du refus du partenariat. Il y a une relation asymétrique du pouvoir basée sur la possession de l'information.

### **4.7.3 Contraintes limitant la marge de liberté des acteurs**

Pour les opérateurs informels collectifs, l'une des contraintes qui limite leur marge de liberté, est le manque de clarification dans les attributions relatives à la fourniture de

l'eau potable dans les quartiers urbains pauvres. Le monopole étant reconnu à la REGIDESO, ils font souvent l'objet de tracasseries de la part des autorités politico-administratives. L'autre contrainte concerne l'envahissement des sites de captage d'eau par les maisons d'habitation, avec comme conséquence, les difficultés d'étendre le réseau de distribution d'eau. Enfin, l'hétérogénéité des groupes constitue une contrainte qui limite leur marge de manœuvre. Parfois les groupes sont constitués de personnes, issues d'horizons religieux et culturels différents, ce qui ne favorise pas l'harmonie au sein des groupes lors de la prise de décision. Il s'ensuit des conflits, car plusieurs tendances peuvent s'observer au sein d'un même groupe.

Pour les acteurs publics, la première contrainte qui limite leur marge de liberté est le chevauchement des responsabilités : il y a au moins sept ministères impliqués dans la gestion de l'eau potable au Congo, avec une divergence de vues concernant la philosophie d'intervention. L'autre contrainte réside dans la centralisation de la gestion de l'eau potable en milieu urbain, au profit de la REGIDESO, situation qui relègue les municipalités et les organisations communautaires à l'arrière-plan. Malgré l'adoption de la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'État et les provinces, la gestion de l'eau potable est toujours fortement centralisée. Les attributions, reconnues à la municipalité, sont limitées à l'aménagement des sources d'eau, des puits et des forages (art. 11 § 14). Toutefois, la loi autorise le Conseil communal à conclure des accords de partenariat avec le secteur privé et les ONG (art. 50 § 19). Mais, aucune attention n'est accordée aux organisations communautaires de base (église, associations de jeunes, regroupement de femmes, ...). Les rapports entre l'entreprise publique, les municipalités et les opérateurs informels collectifs ne sont pas clairement définis.

#### 4.7.4 Stratégies d'action des acteurs

Devant l'opportunité d'accéder à un financement (première expérience de partenariat), une stratégie, visant à intégrer ou à influencer les membres des structures de collaboration, se développe. En participant à ces structures, les opérateurs informels collectifs tentent d'accéder à une reconnaissance que leur statut ne leur donne pas (ou plus difficilement). Ils essaient ainsi de conquérir ce nouvel espace de pouvoir et d'apparaître comme les intermédiaires légitimes entre l'organisme de financement et les usagers. Leur légitimité n'étant pas instituée, comme celle des autorités locales, ils doivent témoigner de leur utilité dans la mise en œuvre de projets d'adduction d'eau afin d'acquérir la position de partenaires stratégiques vis-à-vis des acteurs institutionnels. De plus, il y a recours aux réseaux clientélistes pour influencer les décisions des structures de collaboration.

Dans la deuxième expérience, la zone de santé exerce une pression sur les comités de l'eau, car elle sait qu'il y a des ressources financières en jeu. De leur côté, les membres du comité de l'eau refusent le contrôle de la zone de santé pour assurer leur totale liberté dans l'affectation des ressources financières. Il y a un agenda caché ; chaque partie cache son jeu. Du coup, les membres du comité de l'eau refusent de participer aux tables de concertation pour éviter d'avoir à présenter un quelconque bilan. On détourne le projet de son objectif initial, c'est-à-dire, fournir de l'eau potable à la population.

Enfin, dans la troisième expérience, l'ONG locale, en coopérant avec l'agence locale de l'entreprise publique, cherche à gagner davantage de confiance auprès de l'entreprise publique pour étendre, le cas échéant, l'expérience à d'autres quartiers, voire d'autres municipalités, et profiter, des ressources financières ou d'une occupation permanente. Pour le gérant de l'agence publique locale, il s'agit de démontrer à sa hiérarchie que son agence dispose des atouts nécessaires pour améliorer le niveau de service dans son secteur et ce, pour éventuellement gagner une promotion ou certains avantages financiers.

#### **4.7.5 Fourniture de l'eau potable en milieu urbain pauvre : monopole étatique ou délégation de la gestion des services aux opérateurs informels collectifs ?**

En analysant le système de gestion de l'eau potable au Congo, il se dégage qu'il est fortement centralisé et que la commune n'a aucun rôle à jouer. Mais, en intégrant celle-ci dans le processus de partenariat (première expérience), on observe qu'elle y joue un rôle informel. En effet, en signant le Protocole d'accord avec la CTB, la REGIDESO a délégué, d'une certaine façon, aux opérateurs informels collectifs la gestion de l'eau potable dans les quartiers urbains pauvres.

Par ailleurs, les mécanismes de régulation n'arrivent pas à cibler effectivement les plus démunis. Il n'existe pas de régulation sociale ni du tarif ni de statut foncier, relatif aux infrastructures mises en place. Par exemple, le prix pratiqué par les opérateurs informels collectifs est presque le triple de celui en vigueur auprès de l'entreprise publique et pour des ménages, dont près de la moitié de la population possèdent moins d'un dollar par jour, il s'ensuit que 16 % du revenu familial est consacré uniquement à l'achat de l'eau potable. En l'absence de « co-construction » du processus de régulation, incluant l'État, les opérateurs informels collectifs et les autorités locales, il y a plusieurs espaces de régulation, plus ou moins formels, qui se juxtaposent, dans un contexte de co-production du service de distribution d'eau potable. De plus, l'institutionnalisation du partenariat est encore faible. Dans la première et la deuxième expérience de partenariat, par exemple, les partenaires extérieurs ont joué un rôle essentiel dans le processus du partenariat ; les opérateurs informels collectifs sont fortement dépendants de l'aide extérieure. Au départ d'un acteur clé du processus (bailleur de fonds), comme dans la première expérience, l'intensité des rapports entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs a diminué. En outre, la mobilisation des ressources financières locales, provenant de la communauté, est faible à cause, notamment du niveau de pauvreté de la population. Les autorités locales, qui

devraient assurer la pérennité du système, ne disposent pas des ressources financières nécessaires à pérenniser le partenariat. Des lacunes ont également été constatées au niveau des compétences techniques et managériales aussi bien chez les acteurs publics que chez les opérateurs informels collectifs. En outre, la réglementation actuelle et les structures administratives ne favorisent pas encore la collaboration entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs. Dans un souci de durabilité, une véritable institutionnalisation du partenariat s'impose. Une bonne articulation entre la question de l'accès à l'eau potable, incluant les questions foncières, et les problèmes d'assainissement et de santé est indispensable ; en dernier essor, elle devrait être assurée par l'État. En effet, la mise en place des équipements et des infrastructures relatives à l'eau peut engendrer des problèmes fonciers, tandis que l'envahissement des sites de captage de l'eau peut entraîner la pollution des ressources en eau. Ainsi, l'effort doit être global, et dans un esprit d'équité (géographique et horizontale), l'État a un grand rôle à jouer. En collaboration étroite avec les opérateurs informels collectifs et les partenaires extérieurs, il doit exercer plus de responsabilité dans la planification et la gestion des services de l'eau. Au regard des faiblesses de l'État (ressources humaines, financières et matérielles), tout en profitant des ressources provenant de l'environnement externe, il faudrait donc promouvoir un État fort, qui doit garder le contrôle du secteur de l'eau et déléguer les activités opérationnelles aux opérateurs informels collectifs, en fixant par exemple les indicateurs de performance et en assurant le contrôle de la qualité de l'eau ainsi que le suivi des opérations à long terme. Considérant les avantages relatifs à la deuxième expérience de partenariat, une orientation socio-étatique devrait être privilégiée.

Après cette analyse stratégique des rapports entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs, nous allons positionner, dans la section suivante, leurs relations de collaboration dans le continuum du modèle développé par Coston.

## **4.8 Positionnement des relations entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs dans le continuum du modèle développé par Coston**

À priori, il n'est pas facile de localiser une expérience de partenariat dans des catégories déjà établies. Il s'agit là d'un exercice complexe, car dans les faits, il est difficile de trouver une expérience de partenariat dont l'ensemble des paramètres correspondrait exactement aux caractéristiques retenues par Coston dans l'élaboration de sa typologie. De plus, tout en essayant de considérer l'ensemble des paramètres de Coston, il s'agit de porter un jugement critique et, de considérer que certains paramètres nous apparaissent plus utiles que d'autres. Toutefois, en considérant les paramètres, identifiés par Coston, sous plusieurs aspects, certains des paramètres que nous avons retenus dans notre analyse, peuvent se rapprocher davantage de certains, plutôt que d'autres.

### **4.8.1 Ouverture de l'État au pluralisme institutionnel**

Dans la première expérience de partenariat, même si les rapports entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs semblent avoir évolué, depuis la signature du Protocole d'accord CTB-REGIDESO, les politiques gouvernementales ne traduisent pas encore une plus grande légitimation de leurs actions dans les quartiers urbains pauvres. À part le soutien technique, les opérateurs informels collectifs ne bénéficient d'aucune subvention de l'État et il n'y a pas encore de cadre institutionnel et réglementaire définissant les rapports de collaboration. Malgré la concertation au sein des CLD et de la CCD et l'apport de l'expertise technique, les politiques gouvernementales sont encore moins favorables au développement des activités informelles et correspondent à celles que l'on retrouve dans le type « **rivalité** » qui se caractérise par un processus d'enregistrement, très restrictif, des activités permises par l'État, où celles-ci sont en fait contrôlées par l'État. L'ouverture institutionnelle et le formalisme des rapports sont faibles.

Dans la deuxième expérience, la Zone de santé de Kisenso reconnaît l'importance qu'il y a à confier la gestion de l'eau potable, au niveau local, aux associations locales en signant une entente formelle afin de les impliquer davantage dans la fourniture de l'eau. À travers le comité de l'eau, structure de collaboration qui regroupe autant les acteurs publics que les opérateurs informels collectifs, les acteurs se concertent périodiquement pour traiter toute question à propos de l'eau potable. Cependant, les acteurs publics n'apportent aucun soutien financier pour soutenir le développement des activités informelles, mais ils tiennent à superviser leurs actions et surtout à avoir un droit de regard sur la gestion quotidienne des points d'eau. Ces caractéristiques correspondent au type « **contractuel** » qui se caractérise par la délégation aux organisations communautaires des activités opérationnelles tandis que l'État garde la responsabilité de la fourniture de services à la population. Il y a une ouverture institutionnelle et le formalisme de rapport est élevé.

Enfin, dans la troisième expérience, l'agence locale de l'entreprise publique reconnaît la spécificité des opérateurs informels collectifs et s'engage à les impliquer dans la démarche pour faciliter l'amélioration de la fourniture de l'eau au niveau local. À cet effet, une entente est conclue, mais elle n'est pas reconnue par la hiérarchie de l'entreprise publique. Il y a refus de la direction générale de l'entreprise publique d'identifier des espaces de complémentarité avec les opérateurs informels collectifs, laquelle pourraient maximiser l'efficacité et conduire à de meilleurs services rendus aux usagers. Ces considérations correspondent au type « **compétition** », caractérisé par une résistance de l'État au pluralisme institutionnel. Nous sommes ici dans un rapport très peu formel, régi, d'une part, par la crainte de l'État de se voir dérober des espaces de contrôle et, d'autre part, par la crainte du tiers secteur de perdre son champ particulier de juridiction.

#### **4.8.2 Niveau de formalité des relations**

Dans la première expérience de partenariat, aucune entente formelle n'a été conclue entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs, mais plutôt un Protocole d'accord

signé entre la REGIDESO et la CTB afin de permettre aux opérateurs informels collectifs de s'impliquer dans la fourniture de l'eau potable dans les quartiers urbains pauvres. Entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs, prédominent des contacts informels. Ces caractéristiques correspondent au type « **rivalité** », caractérisé par des relations informelles et moins formalisées, dans un contexte de peu d'ouverture au pluralisme institutionnel.

Par contre, le niveau de formalisme, observé dans la deuxième expérience partenariat, peut-être associé au type « **contractuel** », caractérisé par des relations formelles dans un contexte d'ouverture de l'État au pluralisme institutionnel. Dans cette expérience, une convention de collaboration a été négociée et signée entre la Zone de santé de Kisenso et les comités de l'eau pour permettre à ces derniers d'assurer la gestion quotidienne des points d'eau. Les relations de collaboration sont donc régies par un protocole d'entente qui balise clairement le partage des rôles et des responsabilités.

Enfin, dans la troisième expérience, nous sommes en présence d'une expérience de partenariat où la concertation, entre une agence locale de l'entreprise publique, une ONG locale et les usagers, a abouti à la signature d'une entente de collaboration pour l'installation du réseau public de distribution d'eau au niveau local. Mais, cette entente n'est pas reconnue par la hiérarchie de l'entreprise publique. Nous sommes donc dans une situation de rapports relativement informels. Ces considérations nous amènent ainsi à positionner cette troisième expérience dans une relation du type « **coopération** », caractérisé par l'existence de liens informels dans le respect des règles établies par l'État, dans un contexte d'ouverture au pluralisme institutionnel.

### **4.8.3 Équilibre dans les relations de pouvoir**

Dans la première expérience de partenariat, il y a une relation asymétrique du pouvoir en faveur des acteurs publics, basée sur le contrôle des règles organisationnelles et la possession de l'expertise technique. Nous pouvons ainsi assimiler cette expérience dans le

type « **contractuel** », caractérisé par une forte asymétrie du pouvoir entre l'État et les organismes du tiers secteur.

Par contre, nous pouvons assimiler la deuxième expérience au type « **complémentarité** », caractérisé par la reconnaissance du rôle de l'État et de ses établissements ainsi que de l'autonomie des organismes du tiers secteur. Ici, la symétrie des relations de pouvoir est élevée. Dans cette expérience, il y a une influence réciproque entre les comités de l'eau et la zone de santé de Kisenso, résultant, d'un côté, de la possession des ressources financières, et, de l'autre, de l'utilisation des règles organisationnelles.

Enfin, dans la troisième expérience, il y a une relation asymétrique du pouvoir, basée sur la possession de l'information. L'ONG locale a une influence opérationnelle plus grande sur l'agence publique locale, car c'est elle qui joue le rôle d'intermédiaire entre cette dernière et les usagers. En tenant compte de toutes ces considérations, nous pouvons ainsi assimiler cette expérience au type « **tiers-parti** », caractérisé par une symétrie des relations de pouvoir faible. Ce type de rapport est basé sur une division du travail entre les établissements publics et les organisations communautaires.

#### **4.8.4 Intensité des liens interorganisationnels**

Dans la première expérience de partenariat, les acteurs publics comme les opérateurs informels collectifs se rencontrent lors de séances des CLD et CCD. Le nombre de projets conjoints ayant impliqué les deux acteurs a été fonction du soutien du partenaire extérieur. Depuis la fin du financement accordé par la CTB, les contacts entre ces deux acteurs sont devenus plutôt rares. Les réunions, qui se déroulaient chaque mois, pour la sélection de projets, ne se tiennent presque plus. En ce qui concerne l'accès et le partage de l'information, il y a prédominance des contacts informels, et les acteurs publics ne réagissent pas aux messages transmis par les opérateurs informels collectifs. De ce fait, l'intensité des liens entre les partenaires locaux reste relativement faible. Ces considérations

nous amène à positionner cette expérience dans le type « **rivalité** », où l'intensité des liens entre les partenaires locaux est faible ou inexistante.

Dans la deuxième expérience, les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs sont représentés dans les structures de collaboration et participent, tous les trois mois, aux réunions convoquées par la Zone de santé, excepté dans le cas d'un comité local de l'eau, qui est en conflit avec cette dernière. Outre les contacts personnels, il existe un mécanisme formel qui favorise la transmission de l'information entre la zone de santé et les comités de l'eau (relais communautaires). De plus, les acteurs publics réagissent, à l'occasion, aux messages transmis par les opérateurs informels collectifs. Le nombre de projets mis en œuvre n'a cessé d'augmenter. Ces caractéristiques correspondent au type « **coopération** », où les acteurs publics démontrent une bonne compréhension des activités des opérateurs informels collectifs et sont disposés à partager de l'information avec eux. Par ailleurs, l'intensité des liens entre les acteurs reste modérée.

Enfin, dans la troisième expérience de partenariat, à la suite de l'irrégularité de la fourniture de l'eau et à la difficulté de réunir les ressources financières locales, les réunions semestrielles, prévues entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs, sont devenues rares. À part ce projet, aucun autre projet n'a été identifié par les répondants. Il n'existe aucun mécanisme formel, visant à faciliter l'échange d'information et il y a prédominance des contacts informels. L'intensité des liens demeure faible, car les acteurs publics réagissent tardivement aux messages reçus. Ces caractéristiques correspondent au type « **compétition** », un type de rapport très peu formel, où l'État et les organismes du tiers-secteur sont en compétition sur le terrain, économiquement, pour l'obtention de ressources provenant de la communauté.

#### **4.8.5 Participation au processus menant à l'élaboration des ententes**

Dans la première expérience de partenariat, les opérateurs informels collectifs et les acteurs publics, bien que présents dans les structures de collaboration, sont uniquement consultés,

la décision finale revenant au bailleur de fonds. Il n'y a pas d'équipe de projet. La structure, assurant le fonctionnement du partenariat, permet de constater la prédominance des liaisons verticales plutôt qu'horizontales, associée à une vision floue du partage de responsabilités. Ces caractéristiques correspondent au type « **rivalité** », où les activités communautaires sont en fait contrôlées par l'État et une résistance de l'État au pluralisme institutionnel.

Dans la deuxième expérience, la Zone de santé et les opérateurs informels collectifs sont représentés, dans la structure de collaboration, et impliqués dans le processus de prise de décision. Ici, le comité de l'eau s'apparente à une équipe de projet, et le CODEV, au conseil de gestion, qui comprend en son sein plusieurs sous-comités, dont celui chargé de l'eau potable et de l'assainissement. Un regard sur la structure de fonctionnement du partenariat montre la présence de liaisons davantage horizontales que verticales, favorisant une concertation permanente entre les partenaires et traduisant une vision claire du partage des responsabilités. Ces caractéristiques correspondent au type « **complémentarité** », caractérisé par une forte interdépendance entre l'État et le tiers secteur. L'État (et ses établissements) et les organisations communautaires sont ouverts au partage de l'information et des ressources dans le but d'atteindre des objectifs communs.

Enfin, dans la troisième expérience, les opérateurs informels collectifs donnent simplement des avis ; donc, ils ne décident pas. Il n'existe ni conseil de gestion ni sous-comités, mais seulement une équipe de projet. Les décisions sont prises à deux niveaux : d'abord, entre l'ONG locale et la REGIDESO, et, ensuite, entre l'ONG locale et les usagers. La structure de fonctionnement du partenariat nous permet de constater la prédominance des liaisons davantage verticales qu'horizontales avec une vision plus ou moins claire du partage des responsabilités. Pour toutes ces raisons, nous assimilons cette expérience au type « **contractuel** », où il y a une vision floue du partage des responsabilités entre les acteurs publics et le tiers secteur. L'État décide seul des objectifs à poursuivre (de la politique) et instrumentalise en quelque sorte les organismes du tiers secteur, en tant que simples exécutants des objectifs poursuivis par l'État.

#### 4.8.6 Degré d'autonomie des opérateurs informels collectifs

L'autonomie sert à marquer la distance, nécessaire entre l'organisation communautaire et les pouvoirs publics, pour que son intervention demeure distincte de celle de l'État. On parle essentiellement d'une autonomie juridique qui marque l'indépendance et qui se manifeste par sa capacité à déterminer librement sa mission, ses orientations, ses approches et ses pratiques. Selon Coston (1998, p. 374), l'autonomie est la préservation de la mission et des valeurs d'une organisation communautaire. Ainsi, une organisation communautaire, située à l'extrémité droite du continuum de Coston, soit le type « collaboration », dispose d'une grande autonomie. L'État y reconnaît le droit des organisations communautaires de participer à l'élaboration des objectifs et des politiques, alors que dans le type « contractuel », c'est l'État seul qui élabore les objectifs tandis que les organisations communautaires les mettent en application. Il faut souligner que Coston ne traite pas de l'indépendance financière lorsqu'il se réfère à l'autonomie car, l'auteur estime que dans le type « complémentarité » et le type « collaboration », la part du financement de l'État est considérable (Coston, 1998, p. 372).

Partant de ces considérations, dans la première expérience de partenariat, l'État n'a apporté aucune subvention pour le développement des activités informelles. Le financement provient plutôt de la CTB et de la vente de l'eau potable. De plus, la réglementation actuelle accorde peu de considération aux activités des opérateurs informels collectifs. Ces considérations nous poussent à assimiler cette expérience au type « **rivalité** », caractérisé par le refus de l'État d'apporter toute forme de soutien aux organismes du tiers secteur pour assurer le développement de leurs activités.

De même, dans la deuxième expérience, l'État n'a apporté aucun appui financier pour soutenir les actions des opérateurs informels collectifs. Au début du partenariat, c'est l'ONG internationale qui a financé les activités et, par la suite, la vente de l'eau potable, a suppléer. De plus, malgré la reconnaissance des comités de l'eau par la Zone de santé de

Kisenso, ils n'ont aucun statut juridique (ne peuvent posséder ni céder un actif). La réglementation actuelle accorde peu de considération aux activités informelles. Ces considérations nous amènent à positionner cette expérience dans le type « **rivalité** ».

Enfin, dans la troisième expérience, les sources de financement résultent des cotisations des usagers. Aucune subvention n'a été accordée par l'État pour assurer le développement des activités des opérateurs informels collectifs. Cependant, les employés de l'entreprise publique, qui effectuent les travaux sur le terrain, sont payés à partir du budget de l'État. De plus, la réglementation accorde peu de considération aux activités informelles ; le comité local de l'eau n'a pas de statut juridique. Ces considérations nous amènent à positionner cette expérience dans le type « **compétition** », caractérisé par une résistance de l'État au pluralisme institutionnel. L'État et les organismes du tiers secteur sont en compétition politiquement sur le terrain pour l'exercice d'activités relevant d'un même secteur. Il y a crainte de la part de l'État de se voir dérober des espaces de contrôle et, dans le cas du tiers secteur, de perdre son champ particulier de juridiction.

En résumé, le tableau 7 montre le positionnement des rapports entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs dans le cadre du continuum du modèle de Coston.

Tableau 7. Localisation des relations de collaboration entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs sur le continuum du modèle de Coston

<b>Paramètres</b>	<b>Expérience 1</b>	<b>Expérience 2</b>	<b>Expérience 3</b>
Ouverture au pluralisme institutionnel	Rivalité	Contractuel	Compétition
Niveau de formalité des relations	Rivalité	Contractuel	Coopération
Équilibre dans les relations de pouvoir	Contractuel	Complémentarité	Tiers-parti
Intensité des liens interorganisationnels	Rivalité	Coopération	Compétition
Participation au processus menant à l'élaboration des ententes	Rivalité	Complémentarité	Contractuel
Degré d'autonomie des organisations communautaires	Rivalité	Rivalité	Compétition

Selon le tableau 7, concernant l'ouverture au pluralisme institutionnel, il se dégage que les relations entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs sont de type « rivalité », dans la première expérience de partenariat ; de type « contractuel » dans la deuxième ; et de type « tiers-parti », dans la troisième.

En ce qui regarde le niveau de formalité : dans la première expérience, les relations sont de type « rivalité », c'est-à-dire informelles ; dans la deuxième, elles sont de type « contractuel », c'est-à-dire qu'elles ont été formalisées, tandis que dans la troisième, elles sont de type « coopération », c'est-à-dire qu'elles sont formelles et informelles.

En ce qui concerne l'équilibre dans les relations de pouvoir, les rapports entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs sont de type « contractuel », dans la première expérience de partenariat ; ce qui signifie que les relations sont asymétriques à l'avantage des acteurs publics ; dans la deuxième, ils sont de type « complémentarité », c'est-à-dire que les relations sont symétriques ; et enfin, dans la troisième, les rapports sont de type « tiers-parti », c'est-à-dire que les relations sont asymétriques, à l'avantage de l'ONG locale.

En ce qui regarde l'intensité des liens interorganisationnels, dans la première expérience de partenariat, les rapports sont de type « rivalité », c'est-à-dire que l'intensité des rapports est faible ; dans la deuxième, les relations sont de type « coopération », c'est-à-dire qu'elles sont peu élevées ; enfin, dans la troisième, les rapports entre les acteurs publics et informels sont de type « compétition », c'est-à-dire que l'intensité des rapports est faible.

En ce qui a trait à la participation au processus de prise de décision, dans la première expérience de partenariat, les relations entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs sont de type « rivalité », c'est-à-dire que les opérateurs informels collectifs ne décident pas, mais donnent seulement des avis ; dans la deuxième, elles sont de type « complémentarité », c'est-à-dire que lesdits opérateurs sont représentés dans les structures de collaboration et participent à la prise de décision ; tandis que dans la troisième, elles sont de type « contractuel », c'est-à-dire que l'État décide seul des objectifs et instrumentalise les opérateurs informels collectifs, comme exécutants.

Enfin, en ce qui concerne le degré d'autonomie des organisations communautaires, dans la première et la deuxième expérience de partenariat, les relations entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs sont de type « rivalité », c'est-à-dire que les opérateurs informels collectifs ont une faible autonomie, tandis que dans la troisième, les relations sont de type « compétition », ce qui traduit également une faible autonomie des opérateurs informels collectifs dans la participation au processus de partenariat.

En définitive, pour les trois expériences de partenariat, il se dégage que les rapports de type « répression » et de type « collaboration » ne s'observent pas dans notre échantillon. Par ailleurs, dans la première expérience, c'est le type « rivalité » qui domine ; dans la deuxième expérience, le type « contractuel » et le type « complémentarité » arrivent en tête, apparaissant chacun à deux reprises. Tandis que dans la troisième, c'est le type « compétition » qui se distingue. Cependant, dans la deuxième expérience de partenariat, en considérant l'ensemble des paramètres retenus pour l'analyse, nous constatons que pour le

paramètre relatif au degré d'autonomie des organisations communautaires, cette deuxième expérience est assimilée au type « rivalité ». Il est fort probable que cette expérience se situe entre le type « rivalité » et le type « complémentarité ». Le type « rivalité » étant plus proche du type « contractuel », cette deuxième expérience de partenariat se positionnerait plutôt dans le type « contractuel ».

Ainsi, la première expérience de partenariat peut-être assimilée au type « rivalité », la deuxième au type « contractuel » et la troisième au type « compétition ». La deuxième expérience de partenariat étant assimilée au type « contractuel », nous sommes amenés à soutenir que, globalement, c'est le type « *contractuel* » qui semble avantageux, en ce qui a trait à la collaboration entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs dans la fourniture de l'eau potable dans les quartiers urbains pauvres.

### **Conclusion**

Dans ce chapitre, nous avons présenté les résultats de notre recherche en focalisant notre attention sur l'analyse des trois expériences de partenariat, mises en œuvre entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs, pour la fourniture de l'eau potable dans une zone pauvre de la ville de Kinshasa. De l'analyse comparative de ces trois expériences, il se dégage que c'est la deuxième expérience de partenariat, soit le partenariat entre la Zone de santé de Kisenso, l'ONG internationale, les comités de l'eau et les usagers, qui semble plus avantageuse. En nous basant sur la typologie de Coston, cette expérience est assimilée au type « contractuel », caractérisé par des relations formelles où l'État garde la responsabilité de la fourniture de services à la population tout en déléguant au tiers-secteur les activités opérationnelles. Ce type de rapport correspond à l'orientation socio-étatique.

Dans la première expérience de partenariat (assimilée au type « rivalité »), l'impact moyen des ententes est corrélé avec le manque de formalisation des rapports, la faible participation des acteurs publics et des opérateurs informels au processus de prise de décision, la forte

capacité de mobilisation des ressources financières, la formation des opérateurs informels collectifs, l'inexistence d'un mécanisme formel d'échange de l'information et le lien avec l'environnement externe (accès à l'aide extérieure). Dans la deuxième expérience (assimilée au type « contractuel »), l'impact moyen des ententes est corrélé avec la formalisation des rapports, la participation équitable au processus de prise de décision, l'existence d'un mécanisme formel d'échange de l'information (relais communautaires), la formation des acteurs publics et des opérateurs informels collectifs et le lien avec l'environnement externe (accès à l'aide extérieure et renforcement des capacités). Et dans la troisième expérience (assimilée au type « compétition »), le faible impact des ententes traduit la formalisation relative des rapports, la faible participation des opérateurs informels collectifs au processus de prise de décision, la faiblesse de la mobilisation des ressources financières, le manque de formation des acteurs publics et des opérateurs informels collectifs, l'inexistence d'un mécanisme formel de transmission de l'information et le manque de lien avec l'environnement externe. De façon générale, l'analyse nous permet de soutenir que l'impact des ententes évolue de la même façon que la concertation entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs dans le processus de prise de décision, la capacité de mobilisation des ressources financières (la rentabilité de micro-entreprises), le renforcement des capacités et le lien avec l'environnement externe. La formalisation des rapports n'évolue pas de la même manière que les résultats de l'action. Pour les trois expériences de partenariat, la complémentarité des ressources n'influence pas les rapports, et la participation à la prise de décision est liée davantage à la formalisation des rapports.

Par ailleurs, l'analyse révèle une faiblesse institutionnelle dans la construction de partenariat. Dans la première et la deuxième expérience de partenariat, le bailleur de fonds a joué un rôle essentiel. De plus, le système formel de gestion de l'eau potable est fortement centralisé et la réglementation et les structures administratives ne favorisent pas encore l'établissement des véritables relations de collaboration entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs.

En ce qui concerne les obstacles au développement du partenariat, l'étude montre qu'il y a un manque de concertation entre les différents services étatiques qui s'occupent de l'eau ; les structures locales, créées dans le cadre de partenariat (comités de l'eau), n'ont pas de statut juridique ; et les autorités locales ne sont pas formellement impliquées dans la gestion de l'eau potable au niveau local. Dans la première expérience de partenariat, elles jouent un rôle essentiellement informel, tandis que dans la deuxième et la troisième expérience, elles n'ont même pas été associées aux pratiques de partenariat.

L'analyse démontre également que l'information passe mal entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs. Les interprétations et les préjugés des uns et des autres induisent des problèmes relationnels et des problèmes de dysfonctionnement. Dans la deuxième expérience de partenariat, les femmes, au sein des relais communautaires, jouent un rôle essentiel dans la transmission de l'information entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs.

En outre, l'analyse démontre qu'il existe une déficience des ressources humaines, tant dans le secteur public qu'informel, sur le plan technique et managérial, ainsi qu'un manque d'équité dans la participation à la prise de décision. Le manque de transparence dans la gestion des ressources financières freine l'établissement de véritables relations de collaboration, et le clientélisme et la corruption prévalent lorsque les ressources financières sont en jeu (première expérience, lors de la sélection des projets). Le manque de respect des engagements, pris lors de la signature d'une entente de collaboration, influe sur la réussite du partenariat.

Par ailleurs, l'analyse montre que les acteurs locaux ont été confrontés aux difficultés de mobilisation des ressources financières locales. Cette situation est due au niveau élevé de la pauvreté des membres des organisations de la société civile, à l'inexistence de subventions de l'État pour appuyer le développement des activités informelles et aux conditions difficiles d'accès à l'aide extérieure. La gestion des ressources financières, la désignation du propriétaire des ouvrages, réalisés dans le cadre de la collaboration, et la définition du

rayon d'action des organisations communautaires constituent les principales sources de conflits. Certains facteurs socio-culturels, tels le tribalisme, la religion, les liens familiaux entravent le bon fonctionnement du partenariat.

Enfin, en ce qui concerne les facteurs de réussite du partenariat, les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs préconisent la formalisation de la collaboration, la décentralisation des services de l'eau, la mise en place d'une structure de coordination, le regroupement des opérateurs informels collectifs, le renforcement des capacités et la vulgarisation de l'information. Toutefois, les opérateurs informels collectifs insistent sur l'allégement des conditions d'accès à l'aide extérieure et l'adoption d'une approche commerciale afin d'assurer la viabilité financière des comités locaux de l'eau.

## **Conclusion générale**

Cette dernière partie de la thèse est tout d'abord consacrée à un retour à la question principale de recherche, à faire une synthèse des résultats obtenus et, à la lumière de ces résultats, à revenir au cadre d'analyse. Nous présenterons ensuite les limites de cette étude et analyserons la contribution de cette thèse au développement des connaissances.

### **Rappel de la question principale**

Au terme de ce travail, il est utile de rappeler notre intention de départ qui était de chercher comment associer les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs, au sein d'une forme de partenariat, qui soit susceptible de créer une synergie en mesure de pérenniser l'amélioration de la desserte en eau potable dans les zones urbaines périphériques et marginales. En d'autres termes, nous avons cherché à savoir quel type de partenariat, entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs est le plus approprié et, de ce fait, le plus à même d'améliorer, durablement, l'accès des ménages défavorisés des quartiers urbains pauvres à l'eau potable ? Pour répondre à cette question, nous nous sommes appuyé sur la typologie de Coston pour caractériser les relations de collaboration entre l'État et les organismes du tiers secteur. Notre exploration a porté sur l'analyse de trois expériences de partenariat, mises en œuvre, entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs, dans une zone pauvre de la ville de Kinshasa (Kisenso).

### **Synthèse des résultats de recherche**

De la comparaison des trois expériences de partenariat, les résultats de la recherche montrent que l'expérience du partenariat entre la Zone de santé de Kisenso, l'ONG internationale (OXFAM Grande-Bretagne), les comités de l'eau et les usagers, semble la plus avantageuse.

En effet, dans cette deuxième expérience de partenariat, les relations de collaboration entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs ont été formalisés ; les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs sont représentés, au sein des comités de l'eau (une structure permanente de concertation), et participent à la prise de décision ; les relais

communautaires, constitués majoritairement de femmes, contribuent à l'affermissement des relations entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs en facilitant l'échange de l'information ; les acteurs publics comme les opérateurs informels collectifs ont pu bénéficier de la formation offerte par une ONG internationale ce qui leur a permis de perfectionner leurs compétences ; ils ont également pu accéder aux ressources financières externes. Enfin, les ententes ont permis de réduire le taux des maladies hydriques et d'apporter des changements en termes de qualité de vie. En nous basant sur la typologie du continuum proposé dans le modèle de Coston, cette deuxième expérience de partenariat est assimilée au type « contractuel », caractérisé par des relations formelles, où l'État garde la responsabilité de la fourniture de services à la population mais délègue au tiers-secteur les activités opérationnelles.

Par ailleurs, les résultats des recherches montrent que dans la première expérience de partenariat (assimilée au type « rivalité »), l'impact moyen des ententes est corrélé avec le manque de formalisation des rapports, la faible participation au processus de prise de décision, la forte capacité de mobilisation des ressources financières, le renforcement des capacités des opérateurs informels collectifs, l'inexistence d'un mécanisme formel d'échange d'information et le lien avec l'environnement externe (accès à l'aide financière extérieure).

Dans la deuxième expérience (assimilée au type « contractuel »), l'impact moyen des ententes est corrélé avec la formalisation des rapports, la participation équitable au processus de prise de décision, l'existence d'un mécanisme formel d'échange de l'information (relais communautaires), le renforcement des capacités des acteurs publics et des opérateurs informels collectifs et le lien avec l'environnement externe (accès à l'aide financière extérieure et renforcement des capacités).

Enfin, dans la troisième expérience de partenariat (assimilée au type « compétition »), le faible impact des ententes évolue de la même manière que la formalisation relative des rapports, la faible participation des opérateurs informels collectifs au processus de prise de

décision, la faible capacité de mobilisation des ressources financières, le manque d'amélioration des capacités des acteurs publics et des opérateurs informels collectifs, l'inexistence d'un mécanisme formel de transmission de l'information et le manque de lien avec l'environnement externe.

D'une façon générale, l'analyse nous permet de soutenir que l'impact des ententes évolue de la même façon que la concertation entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs, la capacité de mobilisation des ressources financières, le renforcement des capacités et le lien avec l'environnement externe. Pour les trois expériences de partenariat, la complémentarité des ressources n'influence pas les rapports ; quant à la participation à la prise de décision, elle est davantage liée à la formalisation des rapports. Toutefois, en ce qui concerne la formalisation des ententes, on observe que dans la première expérience de partenariat, l'impact moyen correspond à un manque de formalisation des rapports ; dans la deuxième expérience, l'impact des ententes évolue de la même manière que la formalisation des rapports ; et, dans la troisième expérience, l'impact faible n'évolue pas de même manière que la formalisation des ententes. Mais, il faut souligner que dans cette troisième expérience, les rapports ont été formalisés avec l'agence publique locale et non avec la hiérarchie de l'entreprise publique ; ils sont donc à la fois formels et informels. Ainsi, à la lumière des résultats, il nous est difficile d'affirmer que l'impact des ententes évolue de la même manière que la formalisation des rapports.

Globalement, c'est la deuxième expérience de partenariat, soit le type « *contractuel* », qui semble le plus favorable à la collaboration entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs, dans la fourniture de l'eau potable dans les quartiers urbains pauvres. Ce type de rapport correspond à l'orientation sociale-étatique. Nous pouvons donc conclure, sur la base de la typologie, empruntée au modèle de Coston (1998), que le type de partenariat, susceptible de favoriser une amélioration durable dans la fourniture de l'eau potable dans les quartiers urbains pauvres, est le type « *contractuel* ». Ce qui confirme notre hypothèse selon laquelle, à partir du modèle développé par Coston (1998), les

relations, qui correspondent le mieux au partenariat entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs, dans l'amélioration de la fourniture de l'eau potable en faveur des ménages pauvres des zones urbaines périphériques et marginales, sont de type « *contractuel* ». Cependant, le système formel de gestion de l'eau potable et les relations de pouvoir sont plus proches du type « *rivalité* ».

Ces résultats confirment partiellement notre hypothèse selon laquelle le partenariat efficace entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs dépend de la formalisation des rapports, de la complémentarité des ressources dans la mise en œuvre des projets conjoints, de l'acquisition par la formation, des compétences nouvelles, aux plans organisationnel et technique, de la participation équitable au processus de prise de décision et de la coordination des activités.

Par ailleurs, les différents modes de régulation que l'État peut emprunter dans ses relations avec les organismes du tiers secteur nous ont permis de faire l'hypothèse selon laquelle une régulation post-providentialiste est en émergence, dans le domaine de la fourniture de l'eau potable dans les quartiers urbains pauvres, et à laquelle le partenariat contribuerait à donner une orientation plus démocratique et solidaire.

Les résultats de l'étude montrent qu'il n'y a pas de co-construction d'un processus de régulation incluant l'État, les opérateurs informels collectifs et les autorités locales ; il y a, en réalité, plusieurs espaces de régulations, plus ou moins formels, qui se juxtaposent, dans un contexte de co-production du service de distribution d'eau potable. Il n'y a pas de coordination, ce qui engendre l'émergence de différentes logiques et approches. Le partenariat engendre une réalité, marquée par la confrontation entre des intérêts divergents et des pouvoirs inégaux. Malgré les discours des acteurs publics, les politiques gouvernementales ne favorisent pas l'institutionnalisation du partenariat entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs. De nouveaux rapports, entre l'État et la société civile, devraient être définis afin de rendre possible la co-construction et la co-production des services de l'eau potable dans les quartiers urbains pauvres.

Au-delà de la nouvelle dynamique et de la reconfiguration des rapports entre les acteurs, il ressort de l'analyse des expériences de partenariat que les rapports entre les principaux intervenants, sur le marché, sont déséquilibrés. L'État dispose de marge de manœuvre supérieure à celles des opérateurs informels collectifs. On se trouve actuellement dans une phase de consultation et de concertation, mais non dans une phase de partenariat. L'institutionnalisation des rapports, entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs, n'est pas encore effective.

Nos recherches démontrent que nous sommes encore dans un modèle de régulation providentialiste ; l'État tend à instrumentaliser les opérateurs informels collectifs, et ce, d'une manière politique, c'est-à-dire en les plaçant dans un statut d'exécutant de services d'intérêt publics, en fait, dans une relation tutélaire. Le modèle solidaire est encore à venir, celui où l'État devra privilégier une relation véritablement partenariale, dans laquelle la culture et le point de vue des opérateurs informels collectifs pourront influencer les décisions des pouvoirs publics. Notre hypothèse n'est pas confirmée, car la régulation post-providentialiste tarde à s'implanter ; toutefois les pratiques actuelles et les nouveaux besoins en eau potable des ménages inciteront les acteurs à collaborer et à s'engager dans une orientation démocratique et solidaire.

Par ailleurs, en ce qui concerne les facteurs qui influencent négativement les pratiques de partenariat, l'étude montre qu'il y existe une déficience des structures institutionnelles et administratives dans la construction et le développement des pratiques de partenariat. En effet, les autorités locales ne sont pas formellement impliquées dans les pratiques de partenariat. Dans la première expérience, elles jouent un rôle essentiellement informel, tandis que dans la deuxième et la troisième expérience, elles n'ont même pas été associées à celles-ci. De plus, il n'y a pas de collaboration entre les différents services étatiques, et les structures, créées dans le cadre de partenariats, n'ont pas de statut juridique (cas des comités de l'eau).

Les résultats de l'étude montrent aussi que l'information passe mal entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs. Les interprétations et les préjugés des uns et des autres, induisent des difficultés relationnelles et des problèmes de dysfonctionnement. Toutefois, dans la deuxième expérience de partenariat, les femmes, actives au sein des relais communautaires, jouent un rôle essentiel dans la transmission de l'information entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs. Elles contribuent ainsi à affermir les liens entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs.

En outre, les résultats montrent qu'il y a déficience des ressources humaines sur le plan technique et managérial, aussi bien en ce qui concerne les acteurs publics que les opérateurs informels collectifs. Le manque d'équité dans la participation à la prise de décision est un facteur qui influe négativement sur les relations de collaboration. Il en est de même du manque de transparence : dans la gestion des ressources financières ; la désignation du propriétaire des infrastructures réalisées dans le cadre de la collaboration ; et la définition du rayon des interventions communautaires ; ce sont là les sources principales de conflits. Le clientélisme et la corruption prévalent lorsque les ressources financières sont en jeu.

Par ailleurs, cette thèse établit qu'une faible mobilisation des ressources financières a une incidence sur les résultats de l'action. Cette situation est due notamment : au niveau élevé de pauvreté des membres des organisations locales ; au non paiement des services de l'eau ; à l'inexistence des subventions de l'État en faveur du développement des activités informelles ; et aux conditions difficiles d'accès à l'aide financière extérieure.

Enfin, les facteurs socio-culturels (le tribalisme, la religion, les liens familiaux), le comportement et la personnalité des acteurs, impliqués dans les pratiques de partenariat, figurent aussi parmi les facteurs qui entravent le bon fonctionnement du partenariat entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs dans la fourniture de l'eau potable dans les quartiers urbains pauvres.

En ce qui concerne les facteurs de réussite, les résultats montrent que les acteurs publics, comme les opérateurs informels collectifs, souhaitent que leurs relations de collaborations

soient formalisées. Ils préconisent également la décentralisation de la gestion des services de l'eau, la mise en place d'une structure de coordination, le regroupement des opérateurs informels collectifs et le renforcement des capacités de leurs membres à la gestion du partenariat et des bornes-fontaines. Les opérateurs informels collectifs insistent sur l'allègement des conditions d'accès à l'aide financière des organismes de financement et sur l'adoption d'une approche commerciale dans la fourniture de l'eau potable, afin d'assurer la viabilité financière des comités locaux de l'eau.

### **Discussion de la question principale documentée à partir du cadre théorique et des conclusions des études de cas**

Devant le peu de matériel théorique, se rapportant spécifiquement à l'étude du partenariat dans le domaine de l'eau potable dans les quartiers urbains pauvres, nous avons dû, pour aborder notre question de recherche, construire un cadre d'analyse, composé de différents éléments se rapportant à l'approche de l'analyse stratégique. Plus particulièrement, les concepts de pouvoir, de zones d'incertitude et des systèmes d'action concret nous ont guidé dans l'analyse des données. Cette approche a été élaborée par Crozier et Friedberg (1977) pour expliquer les actions collectives des différents groupes d'acteurs, évoluant à l'intérieur d'une organisation, c'est-à-dire, à l'intérieur d'un système dont les frontières sont bien définies. Étant donné que notre étude porte sur des acteurs publics et des opérateurs informels collectifs, les premiers, évoluant dans un système formel de gestion de l'eau potable, et les seconds, dans un système informel, le système que nous avons exploré se caractérise par des frontières non précises. Le niveau d'interdépendance, entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs, est généralement moindre dans un système dont la délimitation avec l'environnement n'est pas tracée. Les opérateurs informels collectifs peuvent décider de ne pas s'engager dans un partenariat avec les acteurs publics, sans que cela ait une influence sur le développement de leurs activités. Dans un tel contexte, de faible interdépendance entre les acteurs, évoluant dans un même système, il devient difficile de relever la régulation qui explique le

fonctionnement de l'ensemble. Aussi, afin de mettre en lumière les enjeux, le processus et le fonctionnement des pratiques de partenariat, nous avons eu recours aux approches que l'État peut emprunter dans ses relations avec le tiers secteur (approche socio-étatique et approche socio-communautaire) et à la typologie de Coston, qui permet de mettre en lumière le degré d'institutionnalisation des initiatives du tiers secteur. Il convient à présent d'ouvrir, à partir des résultats obtenus, une discussion sur les alternatives des partenariats mis en œuvre dans la gestion de l'eau potable dans les quartiers urbains pauvres.

De l'analyse comparative des trois expériences de partenariat, retenues à titre d'échantillon, il ressort que c'est le partenariat entre la Zone de santé de Kisenso, l'ONG internationale, les comités de l'eau et les usagers, qui semble la combinaison la plus avantageuse. En nous référant au modèle de Coston, ce cas est assimilé au type « contractuel », où l'État conserve la responsabilité de la fourniture de services à la population et délègue au tiers-secteur les activités opérationnelles. Ce type, rappelons-le, se caractérise par l'ouverture au pluralisme institutionnel ; l'intensité des relations et la symétrie des relations de pouvoir (asymétrie dans le rapport de pouvoir : avantage à l'État, mais influence des organismes du tiers secteur) sont faibles, tandis que le formalisme des relations est élevé. La division du travail est basée sur les avantages comparatifs mais le partage des responsabilités, entre les acteurs publics et les organisations communautaires, reste flou. De plus, la relation contractuelle traduit une dépendance mutuelle, dans laquelle les organismes du tiers secteur deviennent dépendants du gouvernement pour le financement, tandis que ce dernier dépend des organismes du tiers secteur pour l'accomplissement de ses mandats. Cette conception correspond à la conception socio-étatique. Dans cette perspective, nous envisageons dans notre discussion les éléments suivants :

- la décentralisation des services de l'eau ;
- la faiblesse de l'institutionnalisation de la collaboration entre les acteurs publics et la société civile en Afrique subsaharienne ;

- le partenariat public-communautaire : incidence de la mobilisation des ressources financières sur la réussite du partenariat ; et
- le regard critique sur quelques facteurs influençant les pratiques de partenariat.

### **Décentralisation des services de l'eau**

Dans la perspective d'un développement durable, la *Déclaration de Dublin (1992)* sur l'eau insiste sur la nécessité de la participation active et démocratique des communautés en ce qui concerne la définition et la mise en œuvre des solutions liées aux problèmes de l'eau au niveau local. Elle met aussi l'accent sur la collaboration étroite, entre les décideurs et les populations, dans la gestion des services de l'eau au niveau local. Cependant, les résultats de cette recherche mettent en évidence que le système formel de gestion de l'eau potable, au Congo, est fortement centralisé. Si dans la première expérience de partenariat, la municipalité a joué un rôle informel dans le processus de partenariat, dans la deuxième et troisième expérience, elle n'a même pas été associée aux pratiques de partenariat. La réglementation actuelle et les structures administratives ne favorisent pas encore l'établissement de véritables relations de collaboration entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs. Il arrive qu'il y ait parfois, manque de collaboration entre les différents services étatiques qui s'occupent de l'eau, et les mécanismes de régulation n'arrivent pas à cibler effectivement les plus démunis. Il n'existe pas de régulation sociale ni du tarif ni de statut foncier, relatif aux infrastructures mises en place. La question foncière, le statut juridique des structures, créées dans le cadre du partenariat, et la définition du rayon d'action des interventions communautaires sont également sources de difficultés.

Comme nous l'avons démontré, les résultats obtenus montrent que c'est la deuxième expérience qui semble la plus avantageuse. En nous référant au modèle de Coston, celle-ci est assimilée au type « contractuel », type qui correspond à l'orientation socio-étatique, où l'État garde la responsabilité du service (planification, organisation et fourniture des services sociaux) et délègue aux opérateurs informels collectifs les activités

opérationnelles. Dans ce modèle, on est enclin à considérer que l'État dispose des ressources nécessaires pour mettre à la disposition des citoyens les biens et les services nécessaires à leur épanouissement, individuel et collectif. Mais, comme l'étude le démontre, l'État Congolais éprouve de sérieuses difficultés financières pour être en mesure de satisfaire les besoins en eau potable des ménages habitants les zones urbaines, périphériques et marginales. Certes, la loi sur la décentralisation délègue certaines responsabilités aux communes dans la gestion de l'eau, mais la délégation de pouvoir ne s'accompagne pas des ressources financières nécessaires et les capacités des ressources humaines sont limitées. Le système informel de gestion de l'eau potable, actuellement en place, tend à affaiblir la municipalité. Il est fortement dépendant de l'aide extérieure ; tous les quartiers ne sont pas desservis de la même manière et le prix pratiqué est trois fois plus cher que celui en vigueur dans le secteur public. Il arrive que certains ménages n'aient toujours pas accès à l'eau potable. En effet, certains ménages sont incapables de payer les services de l'eau. L'eau, étant une ressource vitale pour chaque individu, il est essentiel que chaque citoyen puisse avoir accès à une quantité minimum nécessaire pour lui permettre de mener une vie digne. L'OMS fixe à 50 litres la consommation journalière d'eau par individu. Dans cette perspective, au regard des capacités limitées des opérateurs informels collectifs (techniques, financières, managériales) et des possibilités financières limitées de l'État, dans un souci d'équité (géographique et horizontale), l'État devra jouer un rôle essentiel pour faciliter l'accès des ménages pauvres des zones urbaines à l'eau potable.

De plus, afin de permettre aux opérateurs informels collectifs de disposer de bases solides et de jouer un rôle déterminant dans la fourniture d'eau potable dans les zones urbaines périphériques et marginales, il convient donc de mettre en place des dispositifs qui favorisent la diminution des risques et la compensation des coûts. Pour accroître l'efficacité des interventions, l'État doit créer un environnement politique, économique et social, qui favorise la promotion des activités informelles, et définir de nouvelles règles, économiques et institutionnelles, dans le cadre d'un système de co-gestion ou de co-production de services. La décentralisation de la gestion des services de l'eau doit s'accompagner, non

seulement des mandats, mais aussi des ressources nécessaires. Cette reconfiguration repose sur la reconnaissance de la société civile et sur la diversité des acteurs, dans le cadre de compromis qui font appel à des nouvelles solidarités.

La crise de l'État-providence représente donc une opportunité pour l'innovation et l'émergence d'un nouveau mode de régulation, démocratique et solidaire : un partenariat entre l'État et les opérateurs informels collectifs, où l'État jouera un rôle central. Pour en arriver là, de nouveaux rapports entre l'État et les opérateurs informels collectifs, doivent être élaborés. Cette orientation devra s'appuyer sur les valeurs d'autonomisation des communautés, sur la gestion, la solidarité, la justice, l'équité et la démocratisation du travail et des services collectifs. Il faudra instaurer un lien fort entre l'État et les opérateurs informels collectifs afin que le partenariat soit efficace, car la décentralisation fonctionne quand il y a un système de centralisation fort. C'est à travers les gouvernements locaux et les partenariats, à établir entre l'entreprise publique, les municipalités et les opérateurs informels collectifs, que l'on pourra redonner espoir aux ménages habitant les zones urbaines périphériques et marginales et ce, en leur facilitant notamment l'accès régulier à l'eau potable. Il n'y aura pas de solutions d'équité sans intervention de l'État sous la pression d'une société civile forte, dynamique, soucieuse du bien commun, privilégiant les qualités managériales plutôt que l'assistance perpétuelle. La décentralisation et la centralisation ne réussiront que si les deux sont fortes.

### **Faiblesse de l'institutionnalisation de la collaboration entre les acteurs publics et la société civile en Afrique subsaharienne**

Les résultats de notre recherche montrent qu'il y a une faible institutionnalisation des relations de collaboration entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs. La première expérience de partenariat est assimilée au type « rivalité » ; la deuxième, au type « contractuel » ; et la troisième, au type « compétition ». Le type « coopération », le type « complémentarité » et le type « collaboration » tardent à venir.

Cette étude montre en effet les limites de l'État dans la construction du partenariat. À part le soutien professionnel, on observe que dans les trois expériences de partenariat, aucune de subvention de l'État n'a été accordée en vue de soutenir le développement des activités des opérateurs informels collectifs. Il a fallu le concours de partenaires extérieurs pour mettre en œuvre la première et la deuxième expérience de partenariat. Les autorités locales, qui devraient assurer la pérennité du système de gestion de l'eau potable au niveau local, ne disposent pas des ressources financières et matérielles, nécessaires à pérenniser les actions sur le terrain. Des lacunes ont également été constatées au niveau des compétences techniques et managériales, aussi bien chez les acteurs publics que chez les opérateurs informels collectifs.

Par ailleurs, le défaut d'un minimum de démocratie, dans l'héritage des sociétés africaines, ou le défaut de différenciation de la sphère économique expliquerait la faiblesse de la collaboration entre les acteurs étatiques et les organisations de la société civile. Les acteurs et les structures de la société civile cherchent encore à se consolider et à s'affirmer comme des interlocuteurs de l'État. De fait, en Afrique subsaharienne, l'imposition d'un État centralisé, juste après les indépendances (1960), a accentué la fragmentation de la société civile. L'existence de régimes centralisés et autoritaires, dans lesquels la société civile faisait partie intégrante des structures de l'État, ont persisté dans bon nombre de pays. Or, c'est depuis les années 1989-90 que le pluralisme politique a été, peu à peu, reconnu, dans certains États africains. Une culture démocratique s'installe timidement. De plus, il faut le

reconnaître, il existe encore aujourd'hui de larges franges de la population qui n'ont pas les moyens (matériels et humains) ni la possibilité de se structurer, non seulement pour prendre en charge leurs problèmes, mais aussi pour bénéficier de l'aide, accordée à la société civile, par les organismes de financement. Dans la première expérience de partenariat, faut-il le rappeler, il fallait avoir une autorisation municipale pour être en mesure de bénéficier de l'aide accordée par la CTB.

Il faut souligner que l'environnement socio-politique en Afrique subsaharienne a eu en effet une influence sur l'institutionnalisation des pratiques de partenariat. Au niveau local, les partenariats sont très difficiles à institutionnaliser, dans un contexte local où n'existe aucun environnement socio-politique solidaire. Cette affirmation converge avec l'analyse de Geddes (1998, p. 153), pour qui, l'existence d'un environnement socio-politique solidaire influe grandement sur l'institutionnalisation des partenariats locaux.

Par ailleurs, certains fonctionnaires, membres des structures de collaboration, agissent, indirectement, comme opérateurs informels collectifs. Dans la première expérience de partenariat, par exemple, les autorités locales, qui dirigent les structures de collaboration (CLD, CCD) relatives à la sélection de projets, se sont arrangées pour confier certains projets à leurs amis ou à des membres de leur famille afin de profiter de leur position stratégique pour pouvoir bénéficier, indirectement, du financement accordé par la CTB aux opérateurs informels collectifs. Il n'est donc pas exclu que certains fonctionnaires se soient transformés en représentants de la société civile pour capter le financement extérieur. Cette constatation rejoint celle de Chauvreau, J-P., *et al.* (2001, p. 150-153) qui soulignent que certains fonctionnaires cumulent une position dans l'appareil d'État, dans les systèmes de pouvoir locaux et même dans des projets d'aide extérieure. Il en résulte une imbrication bien plus grande entre le dispositif étatique et la société civile, dont les leaders sont souvent des fonctionnaires ou tiennent leur position de leur proximité avec les services de l'État. Cette idée converge également avec celle de Peemans (1997, p. 106) et Hibou (Bayart *et al.*, 1999, p. 119) pour qui, la séparation entre le formel et l'informel, n'est pas pertinente en Afrique. D'un côté, les pratiques illégales sont aussi bien le fait du secteur formel ; de

l'autre, les réseaux de « l'informel » sont particulièrement structurés et hiérarchisés, et leur insertion sociale est très forte. De ce fait, en voulant formaliser l'informel, pour pallier les insuffisances de l'État, dans la satisfaction des besoins de la population, il est essentiel d'intégrer les actions dans une stratégie globale de lutte contre la pauvreté.

En définitive, l'implication de la société civile peut être une contribution à l'amélioration de la représentation dans le processus de gouvernance en Afrique, mais, à elle seule, elle n'est pas suffisante. L'intervention de l'État est indispensable. Il faut un État fort et légitime, capable de promouvoir le développement au niveau local. Dans un souci de durabilité, une véritable institutionnalisation du partenariat s'impose. Une bonne et durable articulation des divers aspects de l'accès à l'eau potable, avec les questions foncières et les problèmes d'assainissement et de santé, est indispensable, et devrait, en dernier ressort, être assurée par l'État. Malgré les faiblesses de l'État (ressources humaines, financières et matérielles), qui bénéficie néanmoins de ressources provenant de l'environnement externe, il faut donc promouvoir un État fort, qui conserverait le contrôle du secteur de l'eau et déléguerait les activités opérationnelles aux opérateurs informels collectifs, en déterminant et fixant, par exemple, des indicateurs de performance et en assurant le contrôle de la qualité de l'eau et le suivi des opérations à long terme.

### **Partenariat public-communautaire : mobilisation des ressources financières**

- Promotion des opérateurs informels collectifs au détriment des autorités locales

En Afrique subsaharienne, la montée en puissance des opérateurs informels collectifs, membres de la société civile, résulte de l'attention qui leur a été accordée par les organisations internationales, à la lumière de notions de gouvernance, de responsabilité, d'appropriation et de lutte contre la corruption. De plus en plus, les opérateurs informels collectifs disposent davantage de pouvoir et de ressources financières que les autorités locales. Or, les rapports fortement asymétriques, liés notamment à l'inégalité des ressources et du pouvoir, peuvent entraver le bon fonctionnement du partenariat.

Dans la première expérience de partenariat, par exemple, bien que les autorités locales aient participé à la sélection des projets, les projets financés sont ceux des opérateurs informels collectifs. Ces derniers ont acquis plus de ressources financières, donc plus de pouvoir, au détriment des autorités locales. En renforçant ainsi le pouvoir des organisations de la société civile, au détriment des autorités locales, les organismes de financement affaiblissent davantage les autorités locales, il y a un risque ainsi de réduire le pouvoir des autorités locales, voire de nuire, à la légitimité des entités publiques dans leur mission de service public. Cette constatation rejoint celle de Bourque (2007) qui souligne que les rapports fortement asymétriques (inégalités de pouvoir et de ressources) influencent la nature des relations de collaboration entre les acteurs publics et les organismes du tiers secteur. Cette idée converge également avec celle de Hibou (1999, p. 142) qui souligne que la promotion des ONG aboutit surtout à une érosion de la capacité administrative et institutionnelle, à un renforcement des élites, notamment locales, ou de certaines factions, et, parfois, à une ethnicisation de l'utilisation de l'aide extérieure.

Par ailleurs, en accordant plus d'importance à la société civile, on donne l'impression qu'une société civile forte exige un gouvernement faible ou qu'un gouvernement fort opprimerait automatiquement celle-là. L'application d'une bonne gouvernance, en Afrique subsaharienne, illustre un paradoxe puisqu'elle suppose la fin d'un monopole étatique dans la régulation économique et sociale, alors que celle-ci n'a jamais véritablement existé. L'étude a démontré en effet qu'il n'existe pas de régulation sociale ni du tarif ni du statut foncier, relatif aux infrastructures mises en place dans le cadre du partenariat. Une constatation a été faite également quant à la faiblesse de l'institutionnalisation des pratiques de partenariat qui ont connu l'impulsion de partenaires extérieurs et mis en évidence le manque de compétences techniques et managériales. Cette idée converge avec celle de Pirotte et Poncelet (2003) qui soulignent qu'à travers la bonne gouvernance, on promeut la fin "du tout à l'État", la décentralisation et la délégation vers des opérateurs privés, alors que les faiblesses de l'État ont régulièrement été constatées. La promotion de la société civile, au détriment de l'État, ne semble pas adaptée à la réalité africaine,

caractérisée davantage par des États "faibles". Ainsi, le rêve néo-libéral d'un État "minimum" face à une société civile maximum n'est donc pas directement transposable en Afrique. Il faudrait plutôt renforcer cet État ; au minimum, autoriser son redéploiement et, soutenir, en même temps, le "réveil" de la société civile.

En effet, malgré les capacités limitées de l'État en Afrique (insuffisance des ressources financières, humaines et matérielles), celui-ci a un très grand rôle à jouer dans la perspective d'un développement décentralisé. Cette étude montre que les opérateurs informels collectifs, pour connaître plus de succès dans leurs interventions sur le terrain, ont besoin du concours de l'État, pour accéder notamment à la terre, contrôler la qualité de l'eau et contraindre certains membres des structures de collaboration à respecter leurs engagements ou couvrir toute la zone géographique où ils sont opérationnels.

- Forte dépendance de la société civile africaine vis - à - vis de l'aide financière externe

Dans bon nombre d'organisations de la société civile, la capacité à mobiliser des ressources financières locales reste faible. Cette situation peut s'expliquer par le niveau élevé de la pauvreté des membres de leur organisation, l'inexistence du soutien financier provenant de l'État et le non paiement des services de l'eau. Aussi, l'aide extérieure demeure-t-elle l'unique source de financement des activités sur le terrain.

En effet, la présente étude montre que la pauvreté extrême, qui frappe bon nombre de participants a pour effet que les cotisations régulières des ONG et des associations locales sont insuffisantes, ne permettent pas de réunir les ressources financières locales, nécessaires à l'entretien, à la maintenance et à l'extension des infrastructures hydrauliques. Les possibilités d'obtenir du financement de la part des gouvernements locaux sont également très limitées. Les ressources, issues de la vente de l'eau, sont mal gérées ou détournées et constituent une source de conflits. Il en résulte que la plupart des ONG ne doivent leur survie qu'à l'assistance financière extérieure. Or, les conditions pour accéder à cette aide sont difficiles. Certains opérateurs informels collectifs l'ont reconnu, soulignant que l'aide

accordée par l'organisme de financement est précaire, instable et ne correspond pas aux besoins réels du projet initial ; le délai et les objectifs poursuivis par l'organisme de financement sont en contradiction avec ceux des organisations locales. Dans la première expérience de partenariat, par exemple, pour tout projet, le bénéficiaire devait apporter en nature 10 % du coût total des intrants, ce qui était difficile, voire problématique compte tenu de la précarité des ressources financières locales, sachant que le coût moyen d'un projet était de l'ordre de 20 000 Euros. Dans cette expérience de partenariat, l'organisme de financement avait davantage de pouvoir que les acteurs locaux (acteurs publics et opérateurs informels collectifs), car c'est lui qui décidait du projet à financer et fournissait les ressources financières, nécessaires à la mise en œuvre des projets d'adduction d'eau. Mais, à son départ, c'est – à – dire à la fin du financement accordé par l'organisme de financement, l'étude révèle que les contacts entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs sont devenus rares. Cette situation peut s'expliquer par le manque d'équilibre entre le caractère endogène et le caractère exogène. En effet, les projets mis en œuvre ont été réalisés dans le cadre des objectifs poursuivis par l'organisme de financement et non de ceux auxquels tenaient les populations locales. Cette constatation rejoint l'analyse de Bourque (2007), selon laquelle l'équilibre entre le caractère *endogène* (initiative locale pour la mise en œuvre du partenariat, appropriation des priorités et des finalités par les acteurs locaux, définition des problèmes, choix des objectifs et des moyens, et détermination des règles de fonctionnement, etc. ) et le caractère *exogène* (partenariat initié par les acteurs extérieurs au milieu, par exemple, l'imposition d'objectifs par les bailleurs de fonds ) du partenariat a une influence sur la réussite du partenariat.

De plus, la faiblesse dans la mobilisation des ressources financières locales soulève d'autres problèmes, qui, même s'ils ne font pas l'objet de cette étude, y sont liés. Il s'agit des problèmes de la commercialisation de l'eau potable et du financement des infrastructures hydrauliques dans les zones urbaines périphériques et marginales.

En effet, les opérateurs informels collectifs ont préconisé pour la gestion de l'eau potable l'adoption d'une approche commerciale afin d'assurer la viabilité financière des comités

locaux de l'eau. Mais l'adoption d'une approche commerciale dans le cas de la fourniture d'eau potable a montré ses limites surtout en ce qui concerne les quartiers urbains pauvres. Les ménages pauvres n'ont pas les ressources financières suffisantes pour payer régulièrement les services de l'eau et couvrir les coûts d'entretien, de maintenance et d'extension des équipements et des infrastructures. De nombreuses études et travaux de recherche ont dénoncé les tarifs élevés, pratiqués par le secteur informel, qui doivent compenser, sous diverses formes le déficit de services publics dans les quartiers urbains pauvres. Ainsi, l'État devrait garantir une quantité d'eau minimum, indispensable pour assurer les besoins vitaux, que le service soit privatisé ou pas, et ceci moyennant le paiement d'un coût ou gratuitement. Par exemple, la loi sur l'eau de l'Afrique du Sud garantit les premiers 25 litres, par personne et par jour, à tous les citoyens sud-africains (Faruqi, 2003). Une autre alternative consiste à accorder des subventions, ciblées et transparentes, à des populations pauvres.

En ce qui concerne le financement des infrastructures hydrauliques, la capacité limitée des ressources financières locales a certainement une incidence sur leur financement. En effet, les financements, recherchés dans le cadre du secteur de l'eau, ont pour objectif essentiel l'amélioration substantielle de l'accès à l'eau potable des ménages pauvres des zones urbaines, qui vivent sous le seuil de pauvreté et qui ne peuvent donc même pas supporter la charge financière des coûts d'un service qui assurerait une qualité minimale. La mobilisation de financements privés demeure difficile par suite des réticences du secteur privé à investir dans les quartiers précaires à cause du manque de garantie permettant d'assurer la sécurité de l'investissement et la rentabilité du projet à long terme ; le financement pouvant aller jusqu'au delà de 20 ans. Les ressources, provenant du gouvernement ou des municipalités, sont également limitées à la suite des contraintes budgétaires. C'est ainsi que la promotion du partenariat public-communautaire pourrait favoriser la mobilisation des ressources financières, internes et externes, en vue de mettre en place des infrastructures hydrauliques qui réduiraient les coûts et seraient adaptées aux réalités locales.

### **Regard critique sur quelques facteurs influençant les pratiques de partenariat**

- Participation au processus de prise de décision

L'étude montre que là où il y a eu concertation entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs, l'impact des ententes a été encourageant. Dans la deuxième expérience de partenariat, par exemple, les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs sont représentés dans la structure de collaboration, se concertent au sein du comité de l'eau et prennent part aux décisions qui concernent la gestion des bornes-fontaines. Cette constatation rejoint celle de Lister (2006) et de Klein et Gagnon (1991) qui soulignent que la concertation entre les acteurs, participant au processus de partenariat est une des conditions du succès du partenariat.

Toutefois, lorsqu'il y a déséquilibre de pouvoir entre les acteurs dans le processus de prise de décision, comme c'est le cas de la première expérience de partenariat où les autorités locales disposent de plus de pouvoir dans les structures de collaboration, la structure de collaboration est sujette à la corruption ; tel fut le cas lors de la sélection des projets, destinés au financement. À ce niveau, le défi réside dans la localisation du pouvoir.

Par ailleurs, la représentation insatisfaisante des acteurs et la méfiance des opérateurs informels collectifs à l'endroit des autorités locales peuvent entraîner ou freiner la participation des opérateurs informels collectifs aux pratiques de partenariat. La participation des femmes demeure un grand défi à relever.

En effet, bien qu'en Afrique la corvée de l'eau soit confiée à la femme, on observe que dans toutes les expériences de partenariat, ce sont les hommes qui dirigent les structures de collaboration. La participation féminine reste faible ; pourtant, là où les femmes se sont impliquées, les résultats ont été satisfaisants ; tel est le cas de la deuxième expérience de partenariat, où les femmes jouent un rôle majeur au sein des relais communautaires en ce qui concerne la transmission de l'information entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs. La Conférence de Dublin (1992) sur l'eau et l'assainissement a même

reconnu le rôle central que devraient jouer les femmes dans le processus de prise de décisions relatives à la gestion et la préservation des ressources en eau. Ainsi, en impliquant les femmes dans le processus de partenariat, aussi bien au niveau de l'État que des organisations informelles, elles peuvent contribuer à raffermir davantage les relations de collaboration entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs.

- Qualité des rapports humains et communication entre les acteurs

Le comportement et la personnalité des animateurs des institutions publiques influent sur l'établissement de bonnes relations de collaboration avec les opérateurs informels collectifs. Dans la troisième expérience de partenariat, par exemple, les acteurs publics n'ont pas respecté les termes de l'accord conclu avec les opérateurs informels collectifs et se sont mis à facturer directement les usagers sans, au préalable, en discuter avec les opérateurs informels collectifs. Ils ont privilégié leurs intérêts personnels au détriment de la satisfaction des besoins de la collectivité. De plus, le clientélisme et la corruption prévalent lorsqu'il y a des ressources financières en jeu. Tel est le cas de la première expérience de partenariat, où les acteurs publics, qui ont la responsabilité de diriger les structures de collaboration, profitent de leur position stratégique pour faire passer les projets d'amis ou de membres de leur famille ou encore pour monnayer des projets, sans impact réel sur la fourniture de l'eau au niveau local.

Par ailleurs, l'étude montre que l'information passe mal entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs. Les interprétations et les préjugés des uns et des autres, induisent des problèmes relationnels et des problèmes de dysfonctionnement. Cette idée converge avec celle de Bourque (2007) et Lister (2006) pour qui, l'accès à l'information influe sur la nature de la collaboration entre les acteurs publics et les organismes du tiers secteur. En effet, l'accès à l'information permet à une organisation d'accéder à des ressources importantes pour atteindre ses objectifs organisationnels et défendre ses intérêts dans une relation de partenariat. C'est ainsi, par exemple que la connaissance des sources

de financement, des enjeux politiques entourant la mise en œuvre des projets, etc., peuvent avoir une influence sur la réussite ou l'échec d'un projet mené en partenariat.

- Influence des facteurs socio-culturels

Certains facteurs socio-culturels (le tribalisme, la religion, les liens familiaux) entravent le bon fonctionnement du partenariat. En effet, l'hétérogénéité des groupes constitue une contrainte qui limite la marge de manœuvre des opérateurs informels collectifs. Parfois les groupes sont constitués de personnes, issues d'horizons religieux et culturels différents, ce qui ne favorise pas l'harmonie, au sein des groupes, lors de la prise de décision. De plus, les liens familiaux et ethniques, ainsi que le tribalisme jouent un rôle majeur dans le fonctionnement des structures de collaboration. À titre d'exemple, dans la première expérience de partenariat, il a été révélé qu'un membre du comité, après avoir pris connaissance du projet, en a donné l'idée à son frère et que celui-ci a déposé un projet presque identique au CLD. En Afrique subsaharienne, la prise en compte des liens familiaux et ethniques est donc importante. Cette idée va dans le sens de celle d'Assogba (2000) qui souligne que les relations d'affection tendent à marquer, de façon importante, les activités informelles. Cette situation rejoint également la constatation de Peemans (1997) qui souligne que dans l'économie populaire urbaine, les liens familiaux et ethniques jouent un rôle important dans la création et le fonctionnement des petites activités. Entre les unités de base de l'économie populaire se développe une logique de réseau, formelle et informelle, dont les mécanismes de régulation se fondent en un mélange hybride de concurrence et de coopération. Les réalités vivantes de l'économie populaire urbaine ne peuvent faire oublier cette contradiction permanente entre « réseaux associatifs informels » et « réseaux de pouvoir combinant le formel et l'informel ». Dans les pratiques de partenariat, il est donc essentiel de comprendre les comportements des individus et des groupes, leurs attitudes et leurs stratégies de gestion afin de clarifier les enjeux et les intérêts propres à chaque partenaire.

En définitive, en dépit des ambiguïtés que véhicule le partenariat, nous pouvons conclure que celui-ci représente une forme émergente de relations entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs, impliqués dans la fourniture d'eau potable dans les zones urbaines périphériques et marginales, et que ces rapports de collaboration ont intérêt à être institutionnalisés et soutenus par des politiques gouvernementales, qui favorisent la démocratie et la solidarité. Dans un souci de durabilité, il est essentiel d'élucider les rôles de chaque intervenant ; d'établir des mécanismes de gestion des conflits ; de fixer des indicateurs de performances et les procédures de suivi et d'évaluation des pratiques de partenariat ; de mettre en place un système de micro-crédit, pour encourager les activités informelles, et une structure de coordination pour favoriser la concertation permanente ; de promouvoir la création d'associations ou de regroupement des opérateurs informels collectifs afin de faciliter la collaboration avec les acteurs publics (car il y a plusieurs intervenants sur le terrain) ; de vulgariser l'information sur la gestion de l'eau potable par la création d'une revue spécialisée ; d'accorder une personnalité juridique aux structures créées dans le cadre de la collaboration (comités de l'eau) ; d'impliquer les femmes dans les structures de collaboration ; de renforcer les capacités des acteurs locaux et de garantir une quantité d'eau minimum nécessaire à chaque individu.

Dans cette perspective, il convient de promouvoir un État fort et légitime afin de favoriser la participation des acteurs locaux au processus de prise de décision. L'existence d'une culture démocratique est indispensable. En effet, la participation des opérateurs informels collectifs au processus de prise de décision, ne peut être appréhendée sans la mise en œuvre du processus de décentralisation, où les autorités locales disposent de pouvoir et des ressources financières nécessaires pour appuyer les projets de développement local.

### **Limites de la recherche et avenues de recherche**

Une des principales limites de la recherche réside dans la possibilité d'extrapolation des résultats. L'exercice auquel nous nous sommes livré met en lumière le fait que les relations de collaboration, entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs, se

rappellent au type « contractuel » ; le système formel de gestion de l'eau est encore fortement centralisé et les relations dominantes se rapportent au type « rivalité ». Mais, faut-il souligner, nous n'avons étudié que trois expériences de partenariat, et, par conséquent, nous n'avons sans doute pas épuisé tous les types de rapport que l'État congolais et les opérateurs informels collectifs entretiennent. Il serait sans doute intéressant, par exemple, d'examiner différents secteurs, associés aux organisations de la société civile, comme par exemple les organisations philanthropiques ou de charité, etc., peu représentées dans nos trois expériences et dont le type de rapport avec l'État se rapprocherait peut-être du type « collaboration ».

De plus, la participation des opérateurs informels collectifs au processus de prise de décision peut-être liée à la culture démocratique qui règne dans le pays. Dans une étude ultérieure, il faudrait davantage tenir compte de l'impact de la démocratisation du système politique sur la participation des opérateurs informels collectifs à la gestion des projets de développement au niveau local.

En outre, le problème de l'accès à l'eau potable en Afrique subsaharienne touche en premier les femmes. Nous avons constaté que dans la deuxième expérience de partenariat, les femmes ont joué un rôle essentiel, au sein des relais communautaires, en facilitant l'échange de l'information entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs. Mais, à ce stade, il serait hasardeux de soutenir que la présence de femmes au sein de relais communautaires a contribué au succès de ce type de partenariat. Il faudrait approfondir la réflexion, dans une étude ultérieure, en examinant comment les membres des relais communautaires peuvent contribuer à la consolidation d'un partenariat impliquant les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs.

Par ailleurs, nous n'avons pas pu évaluer le jugement que portent les ménages sur la façon dont le partenariat a répondu à leurs besoins en eau potable. Une étude ultérieure auprès des usagers, permettrait d'évaluer les perceptions de ces derniers à propos de la qualité du service, du niveau de vente, du respect des pratiques commerciales, de la fidélité des

usagers et du souci de la santé des usagers, en évaluant notamment l'impact de la qualité de l'eau produite sur la diminution du taux des maladies hydriques.

Un des facteurs qui freinent le développement du partenariat est la déficience des compétences techniques et managériales, aussi bien chez les acteurs publics que chez les opérateurs informels collectifs. Mais, quelles sont les compétences dont disposent ces acteurs ? Quelles compétences doivent être améliorées ? Quels sont les besoins réels en formation des acteurs publics et des opérateurs informels collectifs ? Dans une étude ultérieure, il conviendrait d'approfondir cette réflexion afin d'apporter plus de lumière à ces interrogations.

De plus, nous n'avons pas pu évaluer les facteurs sanitaires qui auraient influencé la baisse de cas des maladies hydriques. Il serait pertinent d'approfondir la réflexion pour apporter plus d'éclairage sur les relations de collaboration entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs.

Enfin, il faudrait examiner quel mécanisme de coordination serait approprié pour favoriser un rapprochement et promouvoir le partenariat impliquant des acteurs publics et des opérateurs informels collectifs.

### **Contribution de cette recherche et de la thèse au développement des connaissances**

Cette thèse contribue à enrichir la compréhension dans l'articulation du secteur formel et du secteur informel en Afrique subsaharienne, essentiellement en ce qui concerne les rapports entre les acteurs étatiques et la société civile, dans le cadre de la satisfaction des besoins essentiels des ménages pauvres des zones urbaines périphériques et marginales.

En effet, une des principales contributions de cette thèse se situe dans son intervention dans l'important débat concernant les rapports entre les acteurs étatiques et les opérateurs informels en vue de promouvoir le développement en Afrique subsaharienne. Les études antérieures ont mis l'accent sur l'un ou l'autre aspect de la problématique (économique, relations de pouvoir, intérêt des différents acteurs, structures des institutions, dimensions

culturelles, etc.), mais ont rarement pris en considération la problématique dans sa totalité. De fait, cette étude apporte une contribution propre à ce débat du fait qu'elle analyse une diversité de facteurs dans la perspective d'une approche intégrée, ce qui est relativement rare ici.

De plus, en se penchant sur l'analyse d'un partenariat entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs et en nous référant au modèle développé par Coston pour caractériser les relations entre l'État et les organismes du tiers secteur, nous jetons un regard original sur un ensemble de questions qui portent sur des aspects fondamentaux et encore fort problématiques du développement africain, notamment les relations de collaboration entre l'État et la société civile en Afrique.

Nous avons été en mesure dans cette recherche, de mettre en évidence que les déficiences, structurelles, humaines et institutionnelles, constatées en Afrique subsaharienne, sont la résultante directe de la pauvreté dont sont victimes les individus et les institutions. La promotion de la société civile, formelle ou informelle, seule ne saurait suffire. Nous avons affaire à un État dont les capacités humaines et financières sont fort limitées et qui désire cependant affirmer son autorité et prendre des décisions. Les opérateurs informels collectifs sont de plus en plus soutenus par les organismes de financement au détriment des autorités locales, et cette réalité doit être prise en compte dans la recherche des solutions aux problèmes de développement de l'Afrique. Il y a donc intérêt à tenir compte des facteurs exogènes et endogènes dans la recherche de solutions aux problèmes du développement de l'Afrique. Toute stratégie de lutte contre la pauvreté doit tenir compte de tous les aspects liés aux problèmes de développement, qu'il convient donc d'appréhender dans leur globalité, en tenant compte des interactions et des interrelations qui existent entre les différents éléments.

Cette thèse apporte en effet, une contribution originale aux problèmes de développement de l'Afrique. Ceux-ci sont multidimensionnels. Chaque aspect est relié à un ou plusieurs autres. On ne peut pas traiter la question de l'eau potable sans se référer, par exemple, au

problème de l'accroissement des revenus des ménages, à la question foncière, au financement des infrastructures hydrauliques, à la commercialisation de l'eau potable, au renforcement des capacités des individus et des institutions, etc. Dans la lutte contre la pauvreté, il convient d'intégrer à la fois des enjeux politiques, économiques, sociaux, culturels, spirituels et durables ; et de tenir compte en outre de la diversité et de la complexité des situations, observées sur le terrain. Les problèmes sociaux, vécus par une communauté, se traduisent souvent à travers des manifestations visibles alors que leurs causes sont multiples. Il faut insérer ces problématiques dans un champ d'intervention plus large, en intervenant de manière coordonnée dans différents domaines qui structurent les conditions de vie des communautés. La formalisation de l'informel pour pallier les insuffisances de l'État dans la satisfaction des besoins de la population doit être préconisée dans le cadre d'une stratégie globale de lutte contre la pauvreté, en tenant compte des capacités limitées des individus et des institutions dans la perspective d'une approche globale et intégrée.

Une des principales contributions de cette recherche se situe au niveau de la dimension culturelle qui ne doit pas être négligée au moment où l'on cherche des solutions à la problématique du développement de l'Afrique. Notre étude a montré que les facteurs socio-culturels influencent les relations de collaboration entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs. Toute étude, visant le développement du continent africain, ne peut donc omettre cette dimension dans l'analyse. Il y a intérêt et nécessité à tenir compte de la globalité et de la complexité des problèmes de développement de l'Afrique.

De plus, cette thèse contribue à enrichir la connaissance des rapports entre les acteurs publics et les opérateurs informels collectifs, dans le domaine de la fourniture de l'eau potable à Kinshasa, aspects qui ont été peu étudiés. Nous sommes parvenus à dégager un type de partenariat, susceptible de favoriser un accès durable des populations à l'eau potable dans les quartiers urbains pauvres de même qu'à amener de nouvelles pistes de réflexion.

Enfin, sur un plan opérationnel, cette thèse ouvre des voies nouvelles, susceptibles d'améliorer l'efficacité et l'efficience des opérations d'aide au développement, dans la mesure où elle permet d'évaluer l'intérêt des systèmes relationnels, constitués des différents partenaires, qui envisagent de collaborer dans un projet donné. Cet aspect revêt une importance considérable, tant il est vrai que l'aide au développement est insuffisante et aléatoire, alors même que les problèmes ne cessent de s'amplifier.

## Bibliographie

- AFFRE, N., 2001. *Les ONG et l'État. L'exemple du Guatemala*, Paris, Éditions L'Harmattan, 2001, 308p.
- ALLÉLY, D. et al., 2004. *Eau, genre et développement durable : Expériences de la coopération française en Afrique subsaharienne*, Paris, Éditions du GRET, 110p.
- AHMAD, M., 2006. « The partnership between international NGO and local NGOs in Bangladesh », dans, *Journal of International Development*, vol. 18, p. 629–638
- ANNIS, S., 1987. « Can small-scale development be a large-scale policy ? The case of Latin America », dans, *World Development*, vol. 15, n°10, p. 129-134
- ASSOGBA, Y., 2000. « Gouvernance, économie sociale et développement durable en Afrique », dans, *Les Cahiers du CRISES*, n° ET0019 (novembre), Université du Québec à Montréal, 29p.
- AYDALOT, P., 1985. *Économie régionale et urbaine*, Paris, Édition Economica, 487p.
- BACHELET, R., 2007. *L'analyse stratégique des projets*, École centrale de Lille, 30p.  
[http://rb.ec-lille.fr/l/Socio\\_orgas/cours-socio\\_Analyse\\_strategique.pps](http://rb.ec-lille.fr/l/Socio_orgas/cours-socio_Analyse_strategique.pps)
- BAHAROGHU, D. et KESSIDES, C., 2005. *Urban poverty*, Washington, The Worldbank, 46p. [http://povlibrary.worldbank.org/files/4418\\_chap16.pdf](http://povlibrary.worldbank.org/files/4418_chap16.pdf)
- BANQUE MONDIALE, 2006. *Rapport sur le développement dans le monde. Équité et développement*, Washington, Banque mondiale, 35p.
- BARTOLI, H., 1999. *Repenser le développement. En finir avec la pauvreté*, Paris, Éditions UNESCO, 205p.
- BASSAND, M. & GUINDANI, S., 1982. *Maldéveloppement régional et identité : pour un développement endogène*, Lausanne, Presses polytechniques romandes, 200p.
- BÉLANGER, P.-R., 1988. « Les nouveaux mouvements sociaux à l'aube des années 1990 », dans, *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 1, n° 1, p. 101-114.
- BERNARD, L., 1986. *L'aide par projet : limites et alternatives*, Paris, OCDE, 147p.
- BLARY, R. et al., 1995. *Précaires. A la recherche d'alternatives d'aménagement pour les exclus de la ville*, Paris, Éditions Economica, 339p.
- BLARY, R., FISETTE, J. & BOISVERT, M., 1997. *Services urbains dans les pays en développement : modèles de gestion*, Paris, Éditions Economica, 286p.

- BIT, 1975. *Emplois, revenus et égalité, stratégie pour accroître l'emploi productif au Kenya*, Genève, Bureau International du Travail (BIT), 389p.
- BILLETTE, I., WHITE, D., & MERCIER, C., 1995. *Les rapports dynamiques du processus partenarial. Un regard dans le domaine de la santé mentale*, Montréal, Université de Montréal, 116p.
- BOISVERT, M., 1996. *L'analyse économique régionale : un éventail de concepts, anciens et nouveaux*, dans, PROULX, M.-U. et GRAVEL, R., *Le phénomène régional au Québec*, Sainte-Foy (Québec), Presses de l'Université du Québec, p. 187-213
- BONFIGLIOLI, A., 2003. *Le pouvoir des pauvres. La gouvernance locale pour la réduction de la pauvreté*, New York, Fonds d'équipement des Nations Unies, 168p.
- BORREN, S., 2003. « Évolution des partenaires, évolution des postulats », dans, SMILLIE, I. et LECOMPTE, H-B., *Appropriation et partenariat : quel rôle pour la société civile dans les stratégies de réduction de la pauvreté ?* Paris, OCDE, p. 21-30
- BOTTON, S. et al., 2004. *Les véritables obstacles à l'accès universel au service d'eau dans les pays en développement*, Paris, GRET, 34p.
- BOUCHER, J., 1990. « Les mouvements sociaux. Réflexion à partir des théories de l'action collective et de la régulation », dans, *Cahiers du CRISES* n° ET9003, 89p.
- BOUCHER, J. & FAVREAU, L., 2000. *Développement local, organisation communautaire et économie sociale. Une recension des écrits 1990-2000*, Hull (Québec), Université du Québec à l'Outaouais, 62p.
- BOURQUE, D., 2002. *Partenariat territorial et transformation des services et du système socio-sanitaire au Québec*, Québec (Québec), Université Laval (thèse de doctorat), 337p.
- BOURQUE, D., 2007. « Les partenariats dans le développement des communautés », dans, BOURQUE, D. ; COMEAU, Y. ; FAVREAU, L. ; et FRÉCHETTE, L., *L'organisation communautaire : fondements, approches et champs de pratique*, Québec (Québec), Presses de l'Université du Québec, p. 297-309
- BRINKERHOFF, J.M., 2002. « Government-Nonprofit partnership : a defining framework », dans, *Public Administration and Development*, vol. 22 (february), p. 19-30
- BROWN, D. et KALEGAONKAR, A., 2002. « Support organizations and the evolution of the NGO sector », dans, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 31, p. 231-258

- CASTEL, O., 2004. « Les associations de solidarité internationale dans la coopération Nord-Sud. Un développement dépendant ? », dans, FAVREAU, L.; LAROSE, G. et FALL, A-S., *Altermondialisation, économie et coopération internationale*, Sainte-Foy (Québec), Presses de l'Université du Québec, 2004, p. 324-345
- CELLARD, A., 1997. « L'analyse documentaire », dans, Poupart, J. *et al.*, *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Boucherville, Éditions Gaëtan Morin, p. 251-272
- CHABAL, P. & DALOZ, J.-P., 1999. *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, Paris, Éditions Economica, 1999, 196p.
- CHAUVREAU, J-P. *et al.*, 2001. « La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. Implications pour les politiques publiques », dans, WINTER, G., *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Éditions Karthala et IRD, p. 146-162
- CHEEMA, G-S., 1988. « Services for the urban poor : policy responses in developing countries », dans, RONDINELLI, D. et CHEEMA, G-S., *Urban services in developing countries : public and private roles in urban development*, London, Basingstoke, Macmillan Press LTD, p. 243-261
- CHOUKIR, J., 1997. *Le partenariat dans le domaine de la formation professionnelle*, Montréal, Université de Montréal (thèse de doctorat), 274p.
- CLOUTIER, C. & HAMEL, P., 1991. « Les services urbains : le défi du partenariat pour le milieu communautaire », dans, *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 35, n° 95 (septembre), Université Laval, p. 257-283
- COLIN, J. & LOCKWOOD, H., 2001. *L'innovation au service des partenariats dans les projets eau et assainissement*, London, Business partners for development (BDP), 35p. [http://www.bpd-waterandsanitation.org/french/prj\\_bott.htm#actors](http://www.bpd-waterandsanitation.org/french/prj_bott.htm#actors)
- COLLIGNON, B. & VÉZINA, M., 2000. *Les opérateurs indépendants de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement en milieu urbain africain*, Washington, Banque mondiale-PAE-AF, 97 p.
- COMMUNE DE KISENSO, Rapports annuels 2001-2006.
- COQUERY-VIDROVITCH, C., 1990. « L'informel dans les villes africaines : essai d'analyse historique et sociale », dans, Coquery-Vidrovitch, C. et Nedelec, S., *Tiers-Monde : l'informel en question ?* Paris, Éditions L'Harmattant, p. 182-183

- COSTON, J.M., 1998. « A model and typology of Government-NGO relationship », dans, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 27, n°3 (september), p. 358-382
- CÔTÉ, L., 2002. « Le capital social dans les régions québécoises », dans, *Recherches sociographiques*, vol 43, n°2, mai-août, Université Laval, p. 353-368
- CRESPIN, J., 2006. « Aiding local action: constraints faced by donor agencies in supporting effective, pro-poor initiatives on the ground », dans, *Environment and urbanization*, vol.18, n° 2 (october), p. 433-449
- CROZIER, M. & FRIEDBERG, E., 1977. *L'acteur et le système*, Paris, Éditions du Seuil, 436p.
- CTB, 2004. *La Coopération Technique Belge en République Démocratique du Congo*, Bruxelles, Coopération Technique Belge (CTB), 12p.
- CTB, 2006. Rapport des ateliers d'identification des problèmes et priorisation des besoins dans la commune de Kisenso, Kinshasa, CTB, 56p.
- CTB, 2007. « Consolidons la paix », dans, *Magazine de la coopération Belge en République Démocratique du Congo*, Bruxelles, CTB, n°1 (février), 20p.
- DAVILLA, J. *et al.*, 2006. « The peri-urban water poor : citizens or consumers », dans, *Environment and Urbanization*, vol. 18, n°2, p. 333-351
- De ALCANTARA, C.-H., 1998. « Du bon usage du concept de gouvernance », dans, *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, p.109-118
- DEFOURNY, J. ; DEVELTERE, P. ; & FONTENEAU, B., 1999. *L'économie sociale au Nord et au Sud*, Paris et Bruxelles, Éditions de Boeck et Larcier s.a., 278p.
- DEFOURNY, J. & DEVELTERE, P., 1999. « Origines et contours de l'économie sociale au Nord et au Sud », dans, Defourny, J. *et al.*, *L'économie sociale au Nord et au Sud*, Paris et Bruxelles, Éditions De Boeck et Larcier s.a., p. 25-56
- DESLAURIERS, J.-P., 1991. *Recherche qualitative : guide pratique*, Montréal, Éditions McGraw-Hill, collection THEMA, 142p.
- DESLAURIERS, J.-P., 1997. « L'induction analytique », dans, Poupart, J. *et al.*, *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Boucherville, Éditions Gaëtan Morin, p. 293-308.

- DESLAURIERS, J.-P. & KÉRISIT, M., 1997. « Le devis de la recherche qualitative », dans, Poupard, J. *et al.*, *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Boucherville, Éditions Gaëtan Morin, p. 85-111
- DE LEENER, P. et al., 1998. *Pauvreté, décentralisation et changement social*, Dakar, Enda Graft, 116p.
- DIOUF, M., 1999. « Privatisation des économies et des États africains », dans, *Politique Africaine*, n° 73, p. 16-23
- ELA, J.-M., 1998. *Innovations sociales et renaissance de l'Afrique noire. Les défis du « monde d'en bas »*, Paris, Éditions L'Harmattan, 425p.
- FARUQUI, N., 2003. « Balancing between the eternal yesterday and the eternal tomorrow : economy globalization, water and equity », dans, FIGUERES, C. *et al.*, *Rethinking water management : Innovative approaches to contemporary issues*, London, Earthscan, p. 41-69
- FAUCONNIER, I. 1999. « The privatization of residential water supply and sanitation services : social equity issues in the California and international contexts », dans, *Berkeley Planning Journal*, n° 13, p. 37-73
- FAVREAU, 1991. « Le développement local de type communautaire », dans, FAVREAU, L. & DOUCET, L., *Théorie et pratique en organisation communautaire*, Sainte-Foy (Québec), Les Presses de l'Université du Québec, p. 73-94
- FAVREAU, L., 2005. « Économie sociale et politiques publiques : la question du renouvellement de l'État social au Nord et de sa construction au Sud », dans, *Les Cahiers du LAREPPS*, n° 5-17 (juillet), Université du Québec à Montréal, 40p.
- FAVREAU, L. & LÉVESQUE, B., 1996. *Développement économique communautaire. Économie sociale et intervention*, Sainte-Foy (Québec), Presses de l'Université du Québec, 230p.
- FAVREAU, L. & HURTUBISE, Y., 1993. *CLSC et communautés locales. La contribution de l'organisation communautaire*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 211p.
- FAVREAU, L. & VAILLANCOURT, Y., 2000. « Le modèle québécois d'économie sociale et solidaire », dans, *Les Cahiers du LAREPPS*, n°00-04, Université du Québec à Montréal, 27p.

- FAVREAU, L., 1991. « Le développement local de type communautaire », dans, DOUCET, L. & FAVREAU, L., *Théorie et pratiques en organisation communautaire*, Sillery (Québec), Presses de l'Université du Québec, p. 78-94
- FAVREAU, L. & FALL, A.-S., 2007. *L'Afrique qui se refait. Initiatives socioéconomiques des communautés et développement en Afrique noire*, Québec (Québec), Presses de l'Université du Québec, 393p.
- FISSETTE, J. , 1997. « Bailleurs de fonds et règles du jeu de la décentralisation », dans, BLARY, R. ; FISSETTE, J. ; et BOISVERT, M., *Services urbains dans les pays en développement*, Paris, Édition Economica, p. 11-61
- FNUAP, 2007. *État de la population mondiale 2007 : libérer le potentiel de la croissance urbaine*, New York, Fonds des Nations Unies pour la Population, 98p.
- FONTAN, J.-M., 1991. *Initiation au développement économique local et au développement économique communautaire : expériences pertinentes et études de cas*, Montréal, Institut de formation en développement économique communautaire, 160p.
- FRANCK, F. & SMITH, A., 2000. *Guide du partenariat*, Hull (Canada), Ministère de travaux publics et services gouvernementaux, 78p.
- FRÉROT, A.-M., et al., 1999. *Les grandes villes d'Afrique*, Paris, Éditions Ellipses, 223p.
- FRIEDMANN, J. & WEAVER, C., 1979. *Territory and function : the evolution of regional planning*, London, E. Arnold, 234p.
- FRIEDEMANN, J., 1992. *Empowerment : the politics of alternative development*, Cambridge, MA : Blackwell, 196p.
- FUKUYAMA, F., 2005. *State building. Gouvernance et ordre du monde au XXIe siècle*, Paris, Éditions La Table Ronde, 198p.
- GAGNON, C. & KLEIN, J.-L., 1991. « Le partenariat dans le développement local : tendances actuelles et perspectives de changement social », dans, *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 35, n° 95 (septembre), Université Laval, p. 239-255
- GAGNON, C. & KLEIN, J.-L., 1992. *Les partenaires du développement face au défi du local*, Chicoutimi (Québec), Université du Québec à Chicoutimi, 401p.
- GAUTHIER, B., 2003. *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*, Sainte-Foy (Québec), Éditions Presses de l'Université du Québec, 619p.

- GEDDES, M., 1998. *Le partenariat local : une stratégie réussie pour la cohésion sociale ?* Dublin, Fondation européenne, 193p.
- GILL, L., 1989. *Les limites du partenariat : les expériences social-démocrates de gestion économique en Suède, en Allemagne, en Autriche et en Norvège*, Montréal, Éditions Boréal, 151p.
- GODBOUT, J., LEDUC, M. & COLLIN, J.-P., 1987. *La face cachée du système*. Québec (Commission sur les services de santé et les services sociaux), Les Publications du Gouvernement du Québec, 117p.
- GROULX, L.-H., 1993. *Le travail social : analyse et évolution, débats et enjeux*, Laval (Québec), Éditions Agence d'ARC, 297p.
- GUESNIER, B, 1986. *Développement local et décentralisation*, Genève- Paris, Éditions Anthropos, 278 p.
- GUENEAU, M.-C., 1986. *Afrique : les petits projets de développement sont-ils efficaces ?* Paris, Éditions L'Harmattan, 1986, 230p.
- HARVEY, P. & REED, R., 2007. « Community-managed water supplies in Africa: sustainable or dispensable? », dans, *Community Development Journal*, vol. 42 (july), p. 365-378
- HERRERA, C. *et al.*, 2006. *Synthesis of the 4th World Water Forum*, Mexico City, Comisión nacional de Agua, 137p.
- HIBOU, B., 1999. « La décharge, nouvel interventionnisme », dans, *Politique Africaine*, n° 73, p. 6-15
- HUBERMAN, M. & MILES, M. et 2003. *Analyse des données qualitatives*, Paris, Éditions De Boeck Université, 626p.
- HUGON, P., 2003. *Économie de l'Afrique*, Paris, Éditions La Découverte, 123p.
- HUGON, P., 1984. « Mode de vie et survie dans les villes africaines », dans, Archambault, E. et X. Greffe, *Les économies non officielles*, Paris, Éditions La Découverte, p. 187-209
- ICG, 1999. « Kinshasa sous Kabila à la veille du dialogue national », Rapport Afrique n°6 (21 septembre), International Crisis Group (ICG), 32p.

- JACQUEMOT, P. & RAFFINOT, M., 1985. *Accumulation et développement : dix études sur les économies du Tiers-Monde*, Paris, Éditions L'Harmattan, 407p.
- JAGLIN, S., 2005. *Services d'eau en Afrique subsaharienne. La fragmentation urbaine en question*, Paris, Éditions CNRS, 2005, 244p.
- JAGLIN, S. & DURESSON, A., 1993. *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisation en question*, Paris, Éditions Karthala, 308p.
- JOHNSON, H. & WILSON, G., 2006. « North-South/South-North partnerships : closing the mutuality gap », dans, *Public Administration and Development*, vol. 26, n°1 (february), p. 71-80
- KANKWENDA, M. *et al.*, 1999. *La lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne*, Paris, Éditions Economica, 473p.
- KATSONGO, K., 2005. « Accès à l'eau potable dans les quartiers pauvres de la ville de Kinshasa », dans, *Bulletin de l'ANSD*, Académie Nationale des Sciences du développement (R.D. Congo), vol. 7, p. 11-42
- KERNEM, K., 2004. *La concertation locale dans les projets de développement : enjeux, pratiques et perspectives*, Paris, Enda Europe, 90p.
- KEARNEY, M. & VAILLANCOURT, Y., 2006. « Communautés locales : interactions et collaboration », dans, *Les Cahiers du LAREPPS*, n° 06-03 (janvier), Université du Québec à Montréal, 46p.
- KNAEBEL, G., *et al.*, 1986. *Que faire des villes sans égouts? : pour une alternative à la doctrine et aux politiques d'assainissement urbain*, Paris, Éditions SEDES, 199p.
- LAPERRIÈRE, A., 1997. « Les critères de scientificité des méthodes qualitatives », dans, Poupart, J. *et al.*, *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Boucherville, Éditions Gaëtan Morin, p. 365-389
- L'ÉCUYER, R., 1990. *Méthodologie de l'analyse développementale de contenu : méthode GPS et concept de soi*, Sillery (Québec), Presses de l'Université du Québec, 472p.
- LEMIEUX, V., 1991. « L'utilité politique des rivaux », dans, *Revue canadienne de science politique*, vol. 24, n°4, p. 735-753

- LEMELIN, A., 1991. « L'approche locale et communautaire au développement économique des zones défavorisées : le cas de Montréal », dans, *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 35, n° 95 (septembre), Université Laval, Québec, p. 285-306
- LÉVESQUE, M. & WHITE, D., 1999. « Le concept du capital social et ses usages », dans, *Lien social et politiques*, n° 41, Montréal, École de service social/Université de Montréal, p. 23-33
- LÉVESQUE, B. & MENDELL, M., 1999. « L'économie sociale au Québec : éléments théoriques et empiriques pour le débat et la recherche », dans, *Lien social et Politiques*, n° 41, p. 105-119
- LÉVESQUE, B., 2004. « Les enjeux de la démocratie et du développement dans les sociétés du Nord : l'expérience du Québec », dans, FALL, A.-S.; FAVREAU, L. & LAROSE, G., *Le Sud et le Nord dans la mondialisation. Quelles alternatives ? Le renouvellement des modèles de développement*, Sainte-Foy (Québec), Presses de l'Université du Québec, p. 97-131
- LÉVESQUE, B., 2007. « Une gouvernance partagée et un partenariat institutionnalisé pour la prise en charge des services d'intérêt général », dans, *Cahiers du CRISES*, n° ET0701 (janvier), Université du Québec à Montréal, 33p.
- LIPIETZ, A., 1989. *Choisir l'audace. Une alternative pour le XXIe siècle*, Paris, Éditions La Découverte, 155p.
- LISTER, S., 2000. « Power in partnerships ? An analysis of an NGO's relationships with its partners », dans, *Journal of International Development*, London School of Economics, vol. 12, p. 227-239
- MALDAGUE, M. *et al.*, 1997. *Notions d'aménagement, de développement intégré et des forêts tropicales*, Paris, UNESCO, 378p.
- MALDONADO, C. *et al.*, 2004. *Méthodes et instruments d'appui au secteur informel en Afrique francophone*, Genève, Bureau International du Travail (BIT), 163p.
- MAKWALA, M.-J., 1995. « Projets de développement et transformation du milieu rural au Zaïre », dans, *Revue belge de géographie*, vol. 119, n° 1-2, p. 73-83
- MAYRAND, K. *et al.*, 2000. *Les enjeux stratégiques de l'eau et les initiatives internationales récentes*, Québec, Gouvernement du Québec, Ministère des relations internationales, 50p.

- McGARRY, M., 1991. « Water supply and sanitation in the 1990's », dans, *Water International*, vol. 16, n°3, p. 153-160
- MEISTER, A., 1969. *Participation, animation et développement à partir d'une étude rurale en Argentine*, Paris, Editions Anthropos, 382p.
- MITLIN, D., 1998. « Le secteur des ONG : son rôle dans le renforcement de la société civile et dans la garantie d'une bonne gestion des affaires publiques », dans, BERNARD, A. *et al.*, *La société civile et le développement international*, Paris, OCDE, p. 89-106
- MISHRA, R., 1984. *The welfare state in crisis : social thought and social change*, New York, St. Martin's Press, 208p.
- NAJAM, A., 2000. « The Four-C's of the Third Sector-Government relations: cooperation, confrontation, complementarity and cooptation », dans, *Nonprofit Management and Leadership*, vol. 10, n° 4 (summer), p. 375-396
- NARAYAN, D., 2004. *Autonomisation et réduction de la pauvreté*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 384p.
- NYONI, S., 1987. « Indigenous NGOs : Liberation, self-reliance, and development », dans, *World Development*, vol.15, p. 51-56
- OCDE, 2003. *Le secteur à but non lucratif dans une économie en mutation*, Paris, Éditions de l'OCDE, 365p.
- OMS/UNICEF, 2000. *Rapport sur l'évaluation de la situation mondiale de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement*, Genève, OMS, 80p.
- OMS/UNICEF, 2004. *Atteindre les OMD en matière d'eau potable et d'assainissement cible. Évaluation des progrès à mi-parcours*, Genève, OMS, 33p.
- ONU, 1990. *Les obstacles institutionnels et juridiques de la Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement*, New York, Nations Unies, 136p.
- OTAYEK, R., 1999. « La démocratie entre mobilisations identitaires et besoins d'État : y a-t-il une « exception » africaine ? », dans, *Autrepart*, n° 10, Institut de recherche pour le développement (IRD), p. 5-22

- PAIN, M., 1984. *Kinshasa. La ville et la cité*, Paris, Éditions de l'OSTROM, 267p.
- PAILLÉ, P. & MUCCHIELLI, A., 2003. *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, Paris, Éditions Armand Colin, 211p.
- PANET-RAYMOND, J. & BOURQUE, J., 1991. *Partenariat ou pater-nariat ? La collaboration entre établissements publics et organismes communautaires auprès des personnes âgées*, Montréal, Groupe de recherche en développement communautaire/Université de Montréal, 175 p.
- PAVÉ, F. 1994. *L'analyse stratégique autour de Michel Crozier. Sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*, Paris, Éditions du Seuil, 398p.
- PECQUEUR, B., 2000. *Le développement local : pour une économie des territoires*, Paris, Éditions La Découverte et Syros, 132p.
- PEEMANS, J.-P., 1997. *Crise de la modernisation et pratiques populaires au Zaïre et en Afrique*, Paris, Éditions L'Harmattan, 250p.
- PEEMANS, J.-P., 2002. *Le développement des peuples face à la modernisation du monde. Les théories du développement face aux histoires du développement « réel » dans la seconde moitié du XXème siècle*, Louvain-la-Neuve/Paris, Éditions Academia-Bruylant/L'Harmattan, 534p.
- PIERMAY, J.-L., 1993. « Dynamismes et pouvoirs locaux en Afrique centrale : une chance pour l'encadrement urbain ? », dans, JAGLIN, S. et DUBRESSON, A., *Pouvoirs et cités d'Afrique noire, décentralisation en questions*, Paris, Kathala, p. 285-294
- PIRES, A.-P., 1997. « Échantillonnage et recherche qualitative : essai théorique et méthodologique », dans, POUPART, J. et al., *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Boucherville, Éditions Gaëtan Morin, p. 113-169
- PNUD, 1998. *Monographie de la ville de Kinshasa*, Kinshasa, PNUD/République Démocratique du Congo, 216p.
- PONCELET, M. & PIROTTE, G., 2003. « Société civile et nouvelle gouvernance au Bénin. Quelques réflexions illustrées à partir de l'analyse du nouveau secteur ONG à Cotonou », dans, *Le bulletin de l'APAD*, n° 26  
<http://apad.revues.org/document3573.html>

- PONCELET, M. & PIROTTE, G., 2007. « L'invention africaine des sociétés civiles : déni théorique, figure imposée, prolifération empirique », dans, *Mondes en développement*, vol 35/3- n° 139, De Boeck Université, p. 9-23
- POUPART, J., 1997. « L'entretien de type qualitatif : considérations épistémologiques, théoriques et méthodologiques », dans, POUPART, J. *et al.*, *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Boucherville, Éditions Gaëtan Morin, p. 173-209
- PRÉVOST, P., 2003. « Le développement local : contexte et définition », dans, *Cahiers de recherche IREC*, n°01-03, Université de Sherbrooke (Québec), 30p.
- PROJET SANTÉ POUR TOUS/Kinshasa (PTS/K), 1998. Rapport annuel
- PROULX, M.-U., 1994. *Développement économique. Clé de l'autonomie locale*, Montréal (Québec), Éditions Transcontinental inc., 362p.
- PROULX, M.-U., 1995. *Réseaux d'information et dynamique locale*, Chicoutimi, GRIR, Université du Québec à Chicoutimi, 334p.
- PROULX, J., BOURQUE, D. & SAVARD, S., 2005. « Les interfaces entre l'État et le tiers secteur au Québec », dans, *Les Cahiers du LAREPPS*, n° 05-13 (juillet), Université du Québec à Montréal, 52p.
- PUTNAM, R., 1993. *Making democracy work : civic traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 258p.
- REGIDESO, 2005. Plan décennal de développement de la desserte en eau potable 2006-2015, 54p.
- REGIDESO, Rapports annuels 2001-2007
- RHAZAOUI, A. et al., 2005. *L'Afrique et les objectifs du millénaire pour le développement*, Paris, Éditions Economica, 635p.
- RIST, G., 1996. *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 426p.
- RODAL, A. & MULDER, N., 1994. « Les partenariats, la délégation et le partage de pouvoirs : répercussions sur la gestion », dans, *Optimum*, vol. 24, n° 3 (mars), p. 29-47

- RONDINELLI, D., 1991. « Decentralizing water supply services in developing countries: factors affecting the success of community management », dans, *Public Administration and Development*, 1991, vol. 11, n° 5 (september/october), p. 415-430
- ROY, S.-N., 2003. « L'étude de cas », dans, Gauthier, B., *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*, Sainte-Foy (Québec), Presses de l'Université du Québec, p. 159-184
- ROSANVALLON, P., 1984. *La crise de l'État providence*, Paris, Éditions du Seuil, 183p.
- SACHS, I., 1981. *Initiation à l'écodéveloppement*, Toulouse, Éditions E. Privat, 365p.
- SALOMON, L. & ANHEIER, H., 1996. *The emerging of nonprofit sector. An overview*, Manchester and New York, Manchester University Press, 168p.
- SANSOM, K., 2006. « Government engagement with non-state providers of water and sanitation services », dans, *Public Administration and Development*, vol. 26, n° 3 (august), p. 207–217
- SANYAL, B., 1999. « Potentiel et limites du développement « par le bas » », dans, DEFOURNY, J. et al., *L'économie sociale au Nord et au Sud*, Paris et Bruxelles, Éditions De Boeck et Larcier s.a., p. 179-194
- SANYAL, B., 1991. « Antagonistic cooperation: A case study of Nongovernmental Organizations, Government and Donors' relationships in income-generating projects in Bangladesh », dans, *World Development*, vol. 19, n°10, p. 11367-1379
- SAVARD, S., 2002. *La concertation et la collaboration autour de la fourniture des services sociaux aux jeunes et aux familles : une analyse stratégique*, Québec (Québec), Université Laval (thèse de doctorat), 345p.
- SAVARD, S., 2006 « Le développement social des communautés : quelle place pour les organismes communautaires », dans, TREMBLAY, M. et al., *Le développement social : un enjeu pour l'économie sociale*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, p. 115-131
- SCHLÄPPI, E. et al., 2001. *Décentralisation*, Berne, Direction du développement et de la coopération, 24p. [http://www.deza.ch/ressources/resource\\_fr\\_23586.pdf](http://www.deza.ch/ressources/resource_fr_23586.pdf)
- SCHUMACHER, E.F., 1978. *Small is beautiful. Une société à la mesure de l'homme*, Paris, Éditions Contretemps/Le Seuil, 316p.
- SCHNEIDER, R., 1987. *Gestion par concertation*, Ottawa, Éditions Agence d'ARC Inc., 129p.

- SEBAHARA, P., 2000. *Acteurs et enjeux de la décentralisation et du développement local. Expériences d'une commune du Burkina-Faso*, Maastricht, Pays-Bas, Document de réflexion du Centre européen de gestion des politiques de développement 21 (ECDPM), 34p.
- SEBAHARA, P., 1998. « Réflexions sur la société civile », dans, *Le Courrier ACP-UE*, n° 170, juillet-août 1998, p. 95-96
- SEERS, D., 1976. « The limitation of special case », dans, MEIER, G. M, *Leading issues in economic development*, Oxford University Press, p. 53-58
- SEIDLE, L., 1995. *Rethinking the delivery of public services to citizens*, Montréal (Québec), Institute for research on public policy, 197p.
- STREN, R. *et al.*, 1992. *Une problématique urbaine : le défi de l'urbanisation pour l'aide au développement*, Toronto, Centre for urban and community studies, Université de Toronto, 251p.
- STREN, R. & WHITE, R., 1993. *Villes africaines en crise. Gérer la croissance urbaine au Sud du Sahara. Côte d'ivoire-Kenya-Nigéria-Soudan-Sénégal-Tanzanie-Zaïre*, Paris, Édition L'Harmattan, 341p.
- STÖHR, W. & TAYLOR, F., 1981. *Development from above or below? The dialectics of regional planning in developing countries*, New York, Editions John Wiley et Sons Ltd, 485p.
- STOKER, G., 1998. « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », dans, *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, p. 19-30
- STRONG, M. & DOWDESWELL, E., 1996. *The Local Agenda 21 planning guide : an introduction to sustainable development planning*, Ottawa, CRDI, 212p.
- TREMBLAY, J-F., 1994. *La participation communautaire dans la prestation des services urbains. Le cas de l'approvisionnement en eau dans la périphérie de Mexico*, Montréal, Université de Montréal (thèse de maîtrise), 124p.
- TREMBLAY, S., 1999. *Du concept de développement au concept de l'après-développement : trajectoires et repères théoriques*, Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi, 52p.

- TREMBLAY, D., 2000. *La municipalité et le partenariat local : le cas de Baie-Comeau dans la MRC de Manicouagan*, Québec (Québec), Université Laval (thèse de maîtrise), 151p.
- TREMBLAY, D.-G. & Van SCHENDEL, V., 2004. *Économie du Québec : régions, acteurs, enjeux*, Québec, Éditions Saint-Martin, 887p.
- TENDLER, J., 1989. « Whatever happened to poverty alleviation ? », dans, *World development*, vol. 17, n°7, p. 1033-1044
- UNDP, 2006. *Human development report*, New York, UNDP, 410p.
- UN-HABITAT, 2003, *Water and sanitation in the world's cities : local action for global goals*, London, Sterling, VA : Earthscan, 274p.
- UN-HABITAT, 2003. *The challenge of slums. Global report on human settlements*, London, Earthscan publications Ltd, 310p.
- UN-HABITAT, 2005. *Financing urban shelter : global report on human settlements*, London, Sterling, VA : Earthscan, 246p.
- UNITED NATIONS, 1997. *Government - NGO cooperation in population programmes*, New York, United Nations, 57p.
- VACHON, B., 1993. *Le développement local. Théorie et pratique. Réintroduire l'humain dans la logique du développement*, Boucherville (Québec), Éditions Gaëtan Morin, 331p.
- VAILLANCOURT, Y., 1997. « Vers un nouveau partage des responsabilités dans les services sociaux et de santé : rôles de l'État, du marché, de l'économie sociale et du secteur informel », dans, *Les Cahiers du LAREPPS* n° 97-05, Université du Québec à Montréal, 296 p.
- VAILLANCOURT, Y. *et al*, 2000. « Économie sociale, santé et bien-être : la spécificité du modèle québécois au Canada », dans, *Les Cahiers du LAREPPS*, n°00-01, Montréal, Université du Québec à Montréal, 41 p.
- WADE, S. *et al.*, 2002. *Organisations communautaires et associations de quartier en milieu urbain Ouest-africain*, Dakar, Éditions Enda, 118p.
- WHITE, D. *et al.*, 1992. « Les pratiques de concertation en santé mentale : trois modèles », dans, *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 5, n° 1, Université du Québec à Montréal, p. 77-93

WORLD BANK, 1996. *The World Bank's partnership with Non Governmental Organizations*, Washington D.C., World Bank, 38p.

WORLD BANK, 2003. *Private participation in infrastructure : trends in developing countries in 1990-2001*, Washington, World Bank, 163p.

YIN, R.-K., 1994. *Case study research : design and methods*, Thousand Oaks, Editions Sage, 171p.

YOUNG, D.-R., 2000. « Alternative models of Government-Nonprofit sector relations: theoretical and international perspectives », dans, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 29, n° 1 (march), p. 149-172

ZONE DE SANTÉ DE KISENSO, Rapports annuels 2002-2007.

## **Annexe 1. Guides d'entrevue**

**Guide d'entrevue conçu pour les acteurs publics**

1. Quels sont vos partenaires locaux avec lesquels vous collaborez dans la réalisation des projets d'adduction d'eau dans les quartiers pauvres de Kinshasa ? Sur base de quels critères ont-ils été choisis?
2. Dans le cadre des pratiques de partenariat impliquant les organisations communautaires, pouvez-vous nous décrire le rôle et les obligations de chaque partenaire ainsi que le processus et les mécanismes de prise de décision ?
3. Quelles sont les ressources que vous avez investies dans ces partenariats ?
4. Les usagers ont-ils été impliqués dans les pratiques de partenariat? Si oui, comment ? Si non, pourquoi ?
5. À votre avis, quels sont les obstacles qui minent l'établissement d'une bonne communication entre votre organisation et les ONG locales ?
6. Êtes-vous satisfaits des résultats de votre collaboration avec les ONG locales ? Si oui, pourquoi ? Si non pourquoi ?
7. Selon vous, quels sont les facteurs ou les obstacles qui empêchent le développement des véritables partenariats entre les acteurs publics et les organisations communautaires dans la fourniture de l'eau potable dans les quartiers péri-urbains de la ville de Kinshasa ? Et que faire à cet égard ?

Merci pour votre collaboration.

**Guide d'entrevue construit pour les gestionnaires des organisations  
communautaires**

1. Pouvez-vous nous présenter votre organisation (mission, activités, personnel, sources de revenu, etc.) ?
2. Dans la réalisation des projets en partenariat avec les acteurs publics, quel a été l'apport de chaque partenaire ?
3. Pouvez-vous nous décrire le processus de ce partenariat et les résultats auxquels vous êtes parvenus ? Les projets réalisés en partenariat sont-ils rentables? Expliquer ?
4. Avez-vous participé au processus de prise de décision ? Si oui, comment ? Si non, pourquoi ?
5. Quelles sont les ressources que vous y avez investies, les formes d'entente (formelles ou informelles) ainsi que les rôles et les obligations de chacun des partenaires ?
6. Les usagers ont-ils été impliqués dans le partenariat ? Si oui, comment ?
7. Dans le cadre du partenariat, quelles sont vos sources principales d'accès à l'information ? Échangez-vous régulièrement de l'information avec les acteurs publics ? Si oui, quel type d'information échangez-vous ? Les acteurs publics réagissent-ils toujours à vos messages ? Si oui, comment ?
8. Êtes-vous satisfaits des résultats de votre collaboration avec les acteurs publics ? Si oui, pourquoi ? Si non pourquoi ?
9. Selon vous, quels sont les facteurs ou les obstacles qui empêchent le développement des véritables partenariats entre les organisations communautaires et les acteurs publics dans la fourniture de l'eau potable ?
10. A votre avis, quelles sont les solutions pour assurer le succès du partenariat entre les acteurs publics et les organisations communautaires dans la fourniture de l'eau potable dans les zones urbaines périphériques ?

Merci pour votre collaboration.

## Annexe 2. Liste non nominative des interviewés

Sigle de l'organisation	Personnes	Effectif
<b>I. Acteurs publics</b>		
1. REGIDESO	Directeur adjoint (KIN-EST)	1
	Agent chargé de la tarification	1
	Agent, hydrogéologue	1
	Chef d'agence Kisenso	1
2. CNAEA	Secrétaire exécutif permanent	1
3. Commune de Kisenso	Bourgmestre Adjointe	1
	Chefs de quartier (Amba, Mission, Kumbu) <sup>10</sup>	3
4. Zone de santé de Kisenso	Médecin Chef de zone	1
	Responsable du service de l'eau potable et de l'assainissement	1
	Chargé du service épidémiologique	1
<b>II. Organisations communautaires</b>		
ONG CEMI	Coordonnateur	1
ONG USADEK	Présidente	1
ONG CCDH12	Secrétaire	1
Église Saint-Étienne	Président du Conseil Paroissial	1
Comités de l'eau (Kisenso-Gare et Kabila)	Président	2
<b>III. Organisations de coopération bilatérale</b>		
Coopération Technique Belge/PAIDECO	Coordonnateur provincial du PAIDECO/ville de Kinshasa	1
	Chargé du programme « Mayi » (eau) du PAIDECO	1
Total		20

<sup>10</sup> Le chef du quartier est aussi le chef du Comité Local de Développement (CLD)

## **Annexe 3. Guide d'analyse des types de partenariat**

## **1. Degré d'ouverture de l'État aux opérateurs informels collectifs**

- 1.1 Quel est le degré d'ouverture de l'État envers le développement des activités des organisations communautaires ?
- a) Faible
  - b) Moyen
  - c) Fort
- 1.2 Les ententes de collaboration ont-elles été formalisées
- a) Oui
  - b) Non
- 1.3 Quelles sont les formes de collaboration qui se manifestent depuis l'établissement des contacts entre les acteurs publics et les organisations communautaires ?
- a) Consultation régulière
  - b) Insertion à l'équipe du projet
  - c) Établissement de contrat
  - d) Délégation de la gestion
- 1.4 Quelle est la qualité des liens entre les acteurs publics et les organisations communautaires ?
- a) Mauvaise
  - b) Bonne
  - c) Très bonne

N.B. Ces questions visent à apprécier l'état des rapports entre les acteurs publics et les organisations communautaires.

## **2. Participation à la prise de décision**

- 2.1 Les organisations communautaires sont-elles impliquées dans le processus de prise de décision ?
- a) Oui
  - b) Non
- Si oui,
- a) les acteurs publics décident et informent les organisations communautaires
  - b) les acteurs publics demandent aux organisations communautaires ce qu'elles pensent et ils décident
  - c) les acteurs publics et les organisations communautaires tiennent une discussion et décident ensemble.
- 2.2 Les organisations communautaires sont-elles équitablement représentées dans les structures de collaboration ?
- a) Oui
  - b) Non
- Si oui, sous quelle forme se fait cette représentation :
- a) Insertion dans l'équipe de projet
  - b) Délégation de leurs représentants au conseil de gestion et aux sous-comités
- 2.3 Quelle est l'influence des acteurs publics dans les structures de collaboration ?
- a) Faible

- b) Moyenne
- c) Forte

2.4 Quelle est l'influence des organismes de financement dans la prise de décision ?

- a) Faible
- b) Moyenne
- c) Forte

N.B. Ces questions cherchent à savoir si les organisations communautaires sont impliquées dans la prise de décision et elles facilitent l'émergence de la synergie.

### **3. Accès et partage de l'information**

3.1 Quelles sont les principales sources d'accès à l'information ?

- a) Acteurs publics (Regideso, bourgmestre, zone de santé, chefs de quartier)
- b) Journal ou quotidien
- c) Leaders communautaires ou réseau national des ONG Réseau international
- d) Contacts personnels
- e) Internet

3.2 Les acteurs publics et les organisations communautaires échangent-ils régulièrement l'information ?

- a) Oui
- b) Non

Si oui, quel type d'information est-il échangé ?

- a) Stratégique (possibilité d'accès au financement)
- b) Fonctionnement (recettes réalisées, niveau de cotisation)
- c) Technique (état des infrastructures, évolution des travaux, technologie)
- d) Marché (clientèle visée)
- e) Politique

3.3 Existe-t-il un mécanisme formel de transmission de l'information?

- a) Oui
- b) Non

Si oui, sous quelle forme se fait la transmission de l'information :

- a) Affiches
- b) Communiqués
- c) Bulletins d'information
- d) Journal ou revue

3.4 Existe-t-il une interaction entre l'émetteur et le récepteur lors de la transmission de messages ?

- a) Oui
- b) Non

N.B. Ces questions examinent le rôle que joue la communication dans les pratiques de partenariat.

#### **4. Complémentarité des ressources**

4.1 Y a-t-il complémentarité de ressources entre les acteurs publics et les organisations communautaires dans la mise en œuvre des projets d'adduction d'eau potable ?

- a) Oui
- b) Non

4.2 Si oui, quelle est la nature des échanges établis :

- a) Échange des ressources humaines
- b) Échange des ressources financières
- c) Échange de l'expertise technique
- d) Échange des ressources matérielles

N.B. Ces questions visent à apprécier s'il existe des liens interprofessionnels. La complémentarité des ressources constitue un des facteurs de l'émergence de la synergie.

#### **5. Capacité de mobilisation des ressources financières**

5.1 Quelles sont les principales sources de financement des activités menées en partenariat ?

- a) Subvention de l'État
- b) Recettes propres (vente de l'eau)
- c) Cotisation de membres
- d) Don
- e) Prêt

5.2 Quelle est la capacité des acteurs à mobiliser les ressources financières locales ?

- a) Faible
- b) Moyenne
- c) Forte

5.3 Quel est le niveau de l'autonomie financière des partenaires locaux ?

- a) Les ressources apportées par les bailleurs de fonds sont supérieures aux ressources financières internes (forte dépendance à l'aide extérieure)
- b) Les ressources apportées par les bailleurs de fonds sont égales à celles des partenaires locaux
- c) Les ressources apportées par les bailleurs de fonds sont inférieures aux ressources financières internes (autonomie financière)

5.4 Les organisations communautaires contrôlent-elles les ressources financières ?

- a) Oui
- b) Non

5.5 Les recettes issues de la vente de l'eau potable permettent-elles d'assurer l'entretien et la maintenance des équipements ?

- a) Oui
- b) Non

5.6 Les recettes issues de la vente de l'eau potable permettent-elles d'investir dans d'autres infrastructures ?

- a) Oui
- b) Non

N.B. Ces questions explorent la capacité financière des organisations locales engagées dans les pratiques de partenariat.

## **6. Sources de pouvoir**

6.1 Quelle est la source de pouvoir pour les acteurs publics engagés dans les pratiques de partenariat ?

- a) Possession d'une compétence ou d'une spécialisation fonctionnelle
- b) Accès à de l'information
- c) Possession des ressources matérielles et financières
- d) Atouts relationnels (contacts personnels et professionnels)
- e) Atouts positionnels (statut relié à un poste)

6.2 Quelle est la source de pouvoir pour les organisations communautaires engagées dans les pratiques de partenariat ?

- a) Possession d'une compétence ou d'une spécialisation fonctionnelle
- b) Accès à de l'information
- c) Possession des ressources matérielles et financières
- d) Atouts relationnels (contacts personnels et professionnels)
- e) Atouts positionnels (statut relié à un poste)

N.B. Ces questions visent à apprécier les sources de pouvoir des différents acteurs impliqués dans les pratiques de partenariat.

## **7. Bénéfices du partenariat**

7.1 La participation au processus de partenariat a-t-elle été bénéfique pour l'organisation?

- a) Oui
- b) Non

7.2 Si oui, quels sont les bénéfices tirés de cette participation :

- a) Accès aux ressources financières
- b) Renforcement des capacités (savoir et compétences)
- c) Accès à la technologie
- d) Amélioration de la santé
- e) Changement d'attitude envers le travail d'équipe
- f) Partenariat adopté dans la culture organisationnelle

N.B. Cette question vise à apprécier le niveau de satisfaction des acteurs des pratiques de partenariat dans lesquelles ils ont été impliqués.

## **8. Durabilité des activités**

8.1 Les pratiques de partenariat ont-elles permis de pérenniser les activités ?

- a) Oui
- b) Non

Si oui, pourquoi ?

- a) Renforcement des capacités des organisations communautaires
- b) Recettes de l'eau permettent d'entretenir et de maintenir les équipements et d'investir dans d'autres infrastructures
- c) Partenariat a permis d'assurer la fiabilité du système d'accès à l'eau potable (qualité de l'eau, nombre d'équipements opérationnels, maintenance)
- d) Partenariat a favorisé l'adoption d'une culture de collaboration entre les acteurs publics et les organisations communautaires dans la planification et la réalisation des projets d'adduction d'eau au niveau local.
- e) Existence du comité de suivi et d'évaluation

8.2 Existe-t-il un comité de suivi et d'évaluation du partenariat ?

- a) Oui
- b) Non

N.B. Le renforcement des capacités, l'autonomie financière, la fiabilité du système de l'eau ainsi que l'adoption d'une culture de collaboration ont une incidence sur la pérennisation des activités. La formation contribue à l'émergence de la synergie.

## **9. Impact des ententes**

9.1 Impact des ententes sur le processus d'action

9.1.1 Coordination des actions

9.1.2 Synergie et innovation

- a) Mode de prise de décision
- b) Échanges entre les partenaires
- c) Émergence des nouveaux modes de collaboration : consultation régulière, insertion à l'équipe de gestion du projet, établissement de contrat
- d) Renforcement des capacités
- e) Soutien administratif et politique
- f) Lien avec l'environnement externe

9.2 Impact des ententes sur les résultats de l'action

- a) Création d'emplois
- b) Capacité d'action des opérateurs informels collectifs
- c) Création des infrastructures et des équipements

## **10. Intensité des rapports**

10.1 But poursuivi par les acteurs et stratégies utilisées pour les atteindre

10.2 Sources de pouvoir

10.3 Autonomie des organisations

10.4 Potentiel de participation (niveau de formation des ressources humaines)

10.5 Répartition équitable des coûts et des avantages

10.6 Engagement pour un travail à long terme

**11. Partenariat efficace**

## 11.1 Ouverture institutionnelle

- a) Décentralisation de la gestion des services de l'eau potable
- b) Formalisation des rapports de collaboration

## 11.2 Équité dans la prise de décision

## 11.3 Complémentarité dans la mise en commun des ressources

## 11.4 Structure organisationnelle dynamique

## a) Concertation permanente

## b) Limitation claire des rôles et des responsabilités

## 11.5 Accès et échange dans les deux sens de l'information

## 11.6 Autonomie financière des opérateurs informels collectifs

## 11.7 Processus de règlement des conflits

## **Annexe 4. Codification préliminaire**

### **100- Acteurs et objectifs du partenariat**

- 110 Type et mission de l'organisation
- 120 Objectifs du partenariat
- 130 Activités réalisées
- 140 Quartiers desservis

### **200- Processus de mise en œuvre du partenariat**

- 210 Rôles et responsabilité de partenaires
- 220 Structure organique
- 230 Mode de prise de décision
- 230 Modalités de représentation des acteurs
- 240 Contribution de chaque acteur
- 240 Influence des acteurs formels et informels

### **300- Intensité des rapports entre acteurs**

- 310 Type de partenaire
- 320 Objet du partenariat
- 330 Formes de collaboration
- 340 Suivi du projet et évaluation des résultats
- 350 Durée du contrat
- 360 Degré d'autonomie
- 370 Causes et mécanismes de résolution des conflits

### **400- Sources de pouvoir et formalisation des rapports**

- 410 Accès au financement
- 420 Accès à l'information
- 430 Capacité de mobilisation des ressources locales
- 440 Formes d'ententes
- 450 Pouvoir informel
- 460 Cadre juridique et législatif
- 470 Contacts avec les autorités locales

### **500- Impact des ententes**

- 510 Coordination des actions
- 520 Fiabilité du système d'accès à l'eau potable
- 530 Synergie et innovation
- 540 Participation de la population dans la réalisation des activités
- 550 Prestation des services sociaux

**600- Contraintes et perspectives**

610 Facteurs d'échec

620 Facteurs de succès

## **Annexe 5. Codification définitive**

### **100- Ouverture de l'État aux activités informelles**

- 110 Formalisation des rapports
- 120 Formes de collaboration
- 121 Consultation régulière
- 122 Insertion à l'équipe du projet
- 123 Établissement de contrat
- 124 Délégation de la gestion
- 125 Qualité des liens

### **200- Participation à la prise de décision**

- 210 Implication des organismes communautaires dans le processus
- 211 Acteurs publics décident et informent les organisations communautaires
- 212 Acteurs publics demandent aux communautaires ce qu'elles pensent et ils décident
- 213 Acteurs publics et communautaires tiennent une discussion et décident ensemble
- 220 Représentativité dans les structures de collaboration
- 221 Insertion dans l'équipe de projet
- 222 Délégation de leurs représentants au conseil de gestion et aux sous-comités
- 230 Influence des acteurs publics dans les structures de collaboration
- 240 Influence des organismes de financement dans la prise de décision

### **300- Accès et partage de l'information**

- 310 Principales sources d'accès à l'information
- 311 Acteurs publics
- 312 Leaders communautaires ou réseau national des ONG
- 313 Journal ou quotidien
- 314 Réseau international
- 315 Contacts personnels
- 316 Internet
- 320 Échange régulier de l'information
- 330 Types de l'information échangée
- 331 Stratégique (possibilité d'accès au financement)
- 332 Fonctionnement (recettes réalisées, niveau de cotisation)
- 333 Technique (état des infrastructures, évolution des travaux, technologie)
- 334 Marché (clientèle visée)
- 335 Politique
- 340 Mécanisme formel de transmission de l'information
- 350 Formes de la transmission de l'information
- 351 Affiches
- 352 Communiqués

- 353 Bulletins d'information
- 354 Journal ou revue
- 360 Interaction entre Émetteur et Récepteur

#### **400- Complémentarité des ressources**

- 410 Mise en commun des ressources
- 420 Nature des échanges établis
- 421 Échange des ressources humaines
- 422 Échanges des ressources financières
- 423 Échange de l'expertise technique
- 424 Échange des ressources matérielles

#### **500- Capacité de mobilisation des ressources financières**

- 510 Principales sources de financement
- 511 Subvention de l'État
- 512 Recettes propres (vente de l'eau)
- 513 Cotisations des usagers
- 514 Don ou prêt
- 520 Capacité des acteurs de mobiliser les ressources financières locales
- 530 Autonomie financière des organisations communautaires

#### **600- Sources de pouvoir et intensité des rapports**

- 610 Accès au financement
- 620 Accès à l'information
- 630 Possession des ressources matérielles et financières
- 640 Possession d'une compétence ou d'une spécialisation fonctionnelle
- 650 Atouts relationnels (contacts personnels et professionnels)
- 660 Atouts positionnels (statut relié à un poste)
- 670 Causes et mécanismes de résolution des conflits

#### **700- Impact des ententes**

- 710 Coordination des actions
- 720 Fiabilité du système d'accès à l'eau potable
- 730 Synergie et innovation
- 731 Renforcement des capacités
- 732 Renforcement des capacités des organisations communautaires
- 733 Recettes pour entretenir et maintenir les équipements
- 734 Investissement dans d'autres infrastructures
- 735 Lien avec l'environnement externe
- 736 Soutien politique et administratif
- 737 Accès à la technologie
- 740 Prestation des services sociaux

741 Création des infrastructures et équipements

742 Création d'emplois

**800- Contraintes et perspectives**

810 Facteurs d'échec

820 Facteurs de succès

## **Annexe 6. Notions connexes du partenariat et quelques typologies concernant les rapports entre l'État et le tiers secteur**

### **1. Notions connexes du partenariat**

#### **Consultation**

La simple consultation ne peut constituer une « relation de partenariat », puisque le partenariat implique une action. Seidle (1995, p. 140) marque la distinction entre le partenariat et la consultation en ces termes : « *Partnership differs from consultation (an exchange of information) because it involves collaborative joint action in an effort to solve a problem. It requires an ongoing commitment, acceptance of shared contributions and recognition of mutual needs and benefits* ». Le partenariat dépasse donc le cadre de la consultation qui ne consiste qu'à générer des informations. Selon Schneider (1987, p. 32), *la consultation sert à enrichir le processus décisionnel, elle n'en fait pas partie.*

#### **Concertation**

Gill (1989) souligne que se concerter veut dire mettre en commun des efforts, parvenir à un accord, établir un consensus autour d'une problématique commune, enrichir un processus décisionnel, intégrer et synchroniser des pratiques, cerner des vues et des préoccupations ou gérer des conflits. Ainsi, la concertation et le partenariat sont deux facettes imbriquées d'une même réalité. Selon Vachon (1993, p. 172), la concertation, c'est s'entendre pour agir ensemble et réfléchir sur les modalités de réalisation d'une action conjointe. Et le partenariat, c'est une action partagée entre différents acteurs qui interviennent selon une entente établie entre eux par la concertation. Il y a donc des liens étroits entre ces deux notions, c'est-à-dire que, sans concertation, il n'y a pas de partenariat possible et que la concertation ne prend tout son sens que lorsqu'elle se prolonge dans le partenariat.

À ce sujet, Gill (1989) et Choukir (1997) considèrent que le partenariat et la concertation sont de nouvelles formes de prise de décision qui visent à intégrer ou à synchroniser des pratiques. Ils s'exercent à plusieurs niveaux : au niveau des orientations politiques, au niveau des stratégies (style de gestion, modes d'utilisation et orientation des ressources, modèles d'organisation et de contrôle) et au niveau des actions concrètes (quand, qui, combien, etc.). Dans ce cas, il s'agit d'un système ou d'un modèle de gestion des rapports entre les acteurs. Ici, partenariat et concertation deviennent synonymes.

Toutefois, la concertation se distingue du partenariat. Ce dernier ne s'exerce que sur une base formelle, contractuelle ou d'allure contractuelle, alors que la concertation se fait sur une base informelle. Dans le partenariat, les parties en présence ne font pas uniquement le diagnostic d'une situation donnée, mais elles s'engagent aussi à mettre en œuvre les décisions. Et la mise en commun des ressources, sous l'angle de la complémentarité, démarque le partenariat de la concertation. Le partenariat peut résulter de la concertation,

mais cette relation n'est pas nécessairement réciproque (Vachon, 1993, p. 172 ; Choukir, 1997, p. 21).

### **Collaboration**

La collaboration rassemble au moins deux organisations au niveau local, régional et national en vue d'atteindre un but commun et elle implique le partage des buts, des activités, des responsabilités et des ressources (Baker, 2003, p. 4).

Selon Geddes (1998), lorsque les collaborations sont structurées et qu'elles réunissent divers types d'acteurs, il faut parler du concept du partenariat. En développement local, le partenariat serait une collaboration durable entre divers acteurs ayant une approche multidimensionnelle (Wash *et al.* (1998, p. 13), cités par Kearney et Vaillancourt (2006).

### **Cogestion, délégation de gestion, faire-faire et privatisation**

Le partenariat ne peut pas être considéré comme la cogestion, car il implique le lien entre au moins deux organisations distinctes.

La délégation, sans autre champ de collaboration, constitue un élément au-delà du partenariat, ne serait-ce que parce qu'elle est souvent unidirectionnelle et que ce type d'accord nécessite des exigences, contractuelles et légales, plus rigoureuses que le partenariat, bien qu'il en conserve des caractéristiques (Mulder et Rodal, 1994, p. 31).

Par ailleurs, le « faire-faire » peut se définir comme un « mode de gestion des services publics par lequel la municipalité confie des travaux, des programmes d'activités ou des services à des tiers par délégation de compétence sous forme d'entente ou de mandat (D'Amours, 1989, p. 91), cité par Tremblay (2000, p. 16-17). Le « faire-faire » suppose donc un rapport de subordination. Toutefois, la délégation et même la privatisation au sens strict peuvent découler d'un partenariat.

### **Rapport de domination et rapport de consommation**

Le partenariat suppose une certaine égalité entre les acteurs, sans rapport de domination de l'un sur l'autre (Gagnon et Klein, 1991, p.249). Le partenariat implique aussi une contribution mutuelle. Un rapport de pure consommation, où une partie consomme les ressources de l'autre sans donner quelque chose en échange, ne peut constituer une relation de partenariat (Tremblay, 2000, p. 17).

## **2. Dimensions du partenariat**

### **Partenaires**

Le partenariat est une « relation » qui implique au minimum la présence de deux acteurs ou partenaires. Leur nombre varie en fonction des buts poursuivis et des champs d'activités impliqués dans les affaires locales (entreprise, municipalité, instance administrative, organisation communautaire).

## **Buts et objectifs**

Les différents partenaires peuvent s'engager dans un processus de partenariat pour plusieurs raisons, notamment la lutte contre la pauvreté, l'assainissement du milieu, l'amélioration de la desserte en eau potable, etc., et couvrir divers secteurs au niveau local (santé, éducation, habitat, etc.). Ils peuvent également avoir des buts et des objectifs spécifiques, limités, afin d'assurer, par exemple, la prestation d'un service particulier.

## **Activité centrale**

L'activité centrale d'une relation de partenariat, par laquelle on entend atteindre les buts et objectifs fixés, peut prendre de multiples formes dans la réalité. Selon Rodal et Mulder (1994, p. 35), elle constitue la « partie visible » du partenariat, ce que Tremblay (2000, p. 12) appelle le volet « faire » de la relation. Comme exemple, nous pouvons citer, l'échange de l'information, la conception d'un programme ou l'exécution d'un projet.

## **Mécanismes**

Le terme « *mécanisme de partenariat* » est utilisé le plus souvent pour signifier les ententes de partenariat ou les arrangements structurels en vue de réaliser une interaction entre divers partenaires. Dans certains cas, le centre d'intérêt porte sur les éléments qui sont partagés (partage de travail, ressources, financement). L'attention peut porter aussi sur la définition des modalités des relations de partenariat, le partage des responsabilités, des risques et du pouvoir entre les acteurs.

En accord avec Rodal et Mulder (1994, p. 37), les mécanismes de partenariat peuvent être catégorisés comme suit :

- contractuel : contrats, accords formels, ententes ou conventions, signés ; partage des coûts ou partage de travail ;
- représentationnel : conférences, comités ou conseils, où les partenaires sont représentés et par l'entremise desquels ils se partagent les pouvoirs ; et
- transactionnel : co-entreprises, partage ou échange de personnel, de matériel ou d'équipement et ententes se rapportant au financement.

## **Conjoncture (contexte)**

La conjoncture réfère au contexte ou à l'environnement dans lequel les acteurs évoluent et aux types de liens, établis dans le cadre des relations entre les différents partenaires.

### 3. Partenariat public-communautaire

Par partenariat public-communautaire, nous entendons un partenariat qui s'établit entre des associations à caractère communautaire, des institutions de pouvoir local, des institutions gouvernementales et, dans certains cas, des entreprises. Ici, les associations conçoivent et mettent en œuvre des programmes de développement social ainsi que des opérations spécifiques en vue d'améliorer les conditions de certains groupes sociaux ou des quartiers marginalisés (Gagnon et Klein, 1991, p. 247).

### 4. Quelques typologies des rapports entre l'État et le tiers-secteur

Les recherches consacrées aux rapports entre le secteur public (l'État) et les organismes du tiers secteur sont nombreuses, mais rares sont celles qui ont organisé leurs résultats de façon à caractériser des relations dans une typologie. Proulx, Bourque et Savard (2005, p. 3) soulignent que l'approche dominante, dans ces recherches, a consisté, jusqu'à maintenant, à mettre l'accent sur les avantages comparatifs du tiers secteur, ou encore sur les dangers, pour les organismes du tiers secteur, d'une atteinte à leur autonomie dans le cadre des relations entre l'État et le secteur communautaire. Néanmoins, voici quelques typologies que nous pouvons considérer.

#### Typologie de Young (2000)

Young (2000) serait l'un des rares auteurs à proposer un modèle qui tienne compte des résultats de l'influence des deux parties dans les décisions et non seulement sur les résultats de la domination de l'un sur l'autre. À partir de l'analyse des expériences aux États-Unis, au Royaume Uni, en Israël et au Japon, Young (2000, p. 166-167) identifie trois types de relations qui caractérisent les relations entre l'État et les organismes du tiers secteur. Ces organismes sont vus comme *supplémentaire*, *complémentaire* ou *adversaires* de l'État. En effet, dans ce courant théorique évoqué pour la première fois par Weisbrod (1997), Young (2000) souligne que c'est l'État qui détermine la quantité et la qualité des services publics à offrir en fonction des « préférences moyennes » des électeurs et de leur capacité à payer. Ici, les organismes communautaires mobilisent les ressources de la communauté et se développent indépendamment de l'État, en fournissant des services « *supplémentaires* » qui répondent à des préférences minoritaires. Dans le deuxième courant, dans lequel on retrouve Salomon (1995), l'État peut déléguer la livraison de certains services aux organismes du tiers secteur plutôt qu'aux entreprises à but lucratif pour des raisons d'efficacité économique. Dans ce cas, l'État peut leur apporter un appui financier. Enfin, dans le troisième courant, les organismes du tiers secteur font pression sur l'État dans la défense des intérêts des populations minoritaires pour qu'ils aient aussi accès aux services publics (Young, 2000, p. 151-157).

**Typologie de Panet-Raymond et Bourque (1991)**

*Partenariat réel*, fondé sur un respect et une reconnaissance mutuelle des contributions et des parties impliquées dans un rapport d'interdépendance ; « *pater-nariat* », marqué par un rapport inégalitaire, caractérisé par une forte dépendance de l'organisme communautaire à l'égard de l'établissement public.

**Typologie de White, Mercier, Dorvil et Juteau (1992)**

Typologie de White *et al.* (1992) : la *collaboration* est caractérisée par une forte mobilisation des acteurs communautaires et institutionnels (autonomie, valeurs partagées ; liens formels ou informels) ; la *complémentarité* est caractérisée par des rapports verticaux et hiérarchiques, dominés par les établissements publics (liens très formels (contrats de services), faible autonomie des organismes communautaires) ; dans les *alliances* (liens formels et informels) : le degré d'autonomie des organismes communautaires varie en fonction du type de rapports établis).

**Typologie de Najam (2000)**

Typologie Najam (2000) : dans la relation de *coopération*, l'État et les organismes communautaires partagent à la fois les mêmes buts et adoptent les mêmes stratégies pour les atteindre ; la *confrontation* indique que les buts et les moyens utilisés par l'État et les organismes du tiers secteur diffèrent (dans certaines situations, l'État peut réprimer les organismes communautaires mais il y a toujours place pour la négociation) ; la *complémentarité* suppose que l'État et les organismes communautaires partagent les mêmes buts mais utilisent des stratégies différentes (pour diverses raisons, l'État peut être incapable d'offrir un service à la population et décider de déléguer la tâche à une ONG) ; et enfin, dans le type *cooptation*, l'État et les organismes communautaires ne partagent pas les mêmes buts mais ils développent des stratégies semblables (chaque acteur cherche à influencer l'autre pour l'amener à partager son but).

## Annexe 7. Quelques définitions opérationnelles

### Pauvreté urbaine

La pauvreté urbaine est un phénomène multidimensionnel. Les pauvres urbains vivent avec beaucoup de privations. Leurs défis quotidiens peuvent inclure l'accès limité aux opportunités d'emploi et au revenu, l'inadéquation et insécurité de logement et de service, l'environnement dégradé et malsain, l'insuffisance ou l'absence des mécanismes de protection sociale et l'accès limité à une bonne éducation et aux services de santé (Baharoghu et Kessides, 2005). De plus, la pauvreté urbaine est un état dynamique de la vulnérabilité ou de la susceptibilité aux risques. Par rapport à sa structure dynamique, il y a son caractère multidimensionnel caractérisé par le manque de revenu, l'inaccessibilité à la santé et à l'éducation, le sentiment d'insécurité (notamment la question foncière) et le manque d'autonomisation (*disempowerment*). En outre, la détérioration du cadre de vie se traduit par la carence des infrastructures et équipements collectifs, notamment l'absence de la voirie, le problème de desserte en transport, la vétusté et la précarité des infrastructures d'eau et d'assainissement, l'insuffisance des écoles et des hôpitaux et l'absence d'espaces récréatifs.

### Notions d'équité

Le développement local s'intéresse, notamment à l'équité en matière d'emploi et l'accès aux services de base. En matière d'alimentation des ménages en eau potable, par exemple, trois dimensions de l'équité peuvent être considérées. La première est *l'accès physique* au service pour les différentes communautés ayant différents niveaux de revenu (qualité et accès fiable). La deuxième dimension concerne *le coût et l'accessibilité* (capacité de payer pour le service obtenu). À ce niveau, les concepts de l'équité *verticale ou distributive* (principe de la capacité à payer : utilisateurs de ressources engagent des coûts qui sont proportionnels à leurs niveaux de revenu) et de *l'équité horizontale* (principe d'avantage : différents individus qui reçoivent le même bénéfice d'un bien ou service, devraient payer le même prix pour ce bien ou service) deviennent importants. La troisième dimension de l'équité est celle qui se rapporte à *l'équité dans l'accès à la prise de décision*. Il convient également de signaler deux concepts supplémentaires d'équité dans la fourniture des services publics. Le premier est celui de *l'équité géographique* (distribution équitable des services dans les différentes régions géographiques ; ville vs campagne ; centre vs périphérie) et le second concept est *l'équité intergénérationnelle* (la consommation des générations présentes ne doit pas hypothéquer ou constituer un coût pour les générations futures) (Fauconnier, 1999).

### **Autonomisation (*empowerment*)**

Le terme « autonomisation » (*empowerment*) revêt différentes significations dans divers contextes socio-culturels et politiques et ne se traduit pas aisément dans toutes les langues. Ces termes incluent des notions telles que : force personnelle ; développement de la puissance d'agir ; contrôle, confiance en soi, liberté de choix ; vivre dans la dignité et le respect de ses valeurs ; capacité de lutter pour défendre ses droits ; indépendance, maîtrise de ses décisions, émancipation, habilitation ; prise de conscience et capacitation, pour n'en citer que quelques-unes. Ces définitions sont ancrées dans les systèmes locaux de valeurs et de croyances. Selon Narayan (2004), dans son acception la plus large, l'autonomisation est l'expansion de la liberté de choix et d'action. Elle signifie fortifier l'autorité de quelqu'un afin qu'il puisse maîtriser les ressources et les décisions qui influencent sa propre vie. Dans une optique institutionnelle de réduction de la pauvreté, l'autonomisation est ainsi un accroissement des avoirs et des capacités des personnes pauvres, dans le but de leur permettre de mieux participer, négocier, influencer, maîtriser et responsabiliser les institutions qui ont une incidence sur leur vie.

### **Décentralisation**

**Décentralisation politique :** On se réfère ici à la participation de la population au processus de prise de décisions politiques. On suppose que les élus locaux représentent valablement les intérêts locaux dans le cadre des décisions politiques. Par ailleurs, l'administration centrale peut déléguer ses prérogatives aux entités administratives, décentralisées, pour l'exécution de tâches publiques. Dans ce cas, trois formes de décentralisation administrative peuvent être distinguées. Il s'agit de la déconcentration, de la délégation et de la dévolution.

**Déconcentration :** elle correspond au transfert de certaines compétences décisionnelles et de certaines responsabilités à des unités régionales ou locales qui représentent le gouvernement central. Ici, le transfert de compétences n'a lieu qu'à *l'intérieur* de la structure hiérarchique de l'État central.

**Délégation :** elle est une forme de décentralisation plus affirmée que la précédente ; elle implique un transfert de certaines compétences décisionnelles et de certaines responsabilités opérationnelles à des autorités qui disposent d'une relative autonomie vis-à-vis du pouvoir central, tout en demeurant sous sa responsabilité.

**Dévolution (*décentralisation du pouvoir*) :** elle représente la forme de décentralisation la plus forte. La dévolution implique donc que l'État central délègue certaines compétences décisionnelles, de financement et de gestion, à des collectivités locales autonomes. La plupart du temps, il s'agit de communes disposant d'organes élus et dont les compétences sont territorialement limitées.

**Décentralisation fiscale :** elle est une composante cruciale de toute décentralisation ; elle consiste à mettre à la disposition des entités décentralisées les ressources nécessaires et les compétences décisionnelles en matière de dépenses afin qu'elles puissent s'acquitter valablement de leurs tâches (Schlappi *et al.*, 2001).

## **Comité de l'eau**

Le comité local de l'eau gère quotidiennement le point d'eau. Il assure la vente de l'eau, l'entretien et la maintenance des équipements, veille à l'approvisionnement régulier du point d'eau en eau potable, surveille les installations, recouvre, au moins en partie les coûts récurrents liés au fonctionnement et au renouvellement des installations par le biais de la vente de l'eau aux usagers, rend compte périodiquement de la gestion aux usagers réunis en assemblée générale, rémunère l'artisan réparateur et, le cas échéant, le fontainier et propose le prix de l'eau.

Les membres du comité de l'eau, quatre à cinq en général, sont choisis au sein de la population réunie en assemblée générale. Généralement, il est composé d'un président, d'un secrétaire, d'un (e) trésorier (e), de l'hygiéniste et du réparateur.

Le président représente le comité devant l'administration et les autres partenaires du point d'eau. Il prépare l'ordre du jour des réunions, convoque et préside les réunions, règle les litiges, coordonne et contrôle les tâches et les activités dévolues au comité local de l'eau, rend compte aux citoyens, une fois par trimestre. Le secrétaire doit tenir les documents de gestion, tenir le cahier de la pompe (interventions techniques), rédiger si possible les procès-verbaux des réunions. Le (la) trésorier (e) est chargé (e) de garder la caisse eau. Il ou elle présente la caisse chaque fois qu'on le demande. Il ou elle ne doit ni prêter cet argent, ni le monnayer sans l'autorisation des autres membres du comité. L'hygiéniste assure la propreté de l'ouvrage et de ses abords, veille à l'utilisation correcte de la pompe et conseille les usagers sur la conservation de l'eau. Le réparateur doit veiller à la bonne marche de la pompe, assurer le graissage périodique et l'entretien courant, procéder à l'ouverture et à la fermeture de la pompe (Allély *et al.*, 2004, p. 84).

## **Relais communautaire**

Le relais communautaire est un volontaire choisi par les habitants d'une rue, et qui accepte d'assurer le trait d'union entre la communauté et les services de santé. On peut avoir un à deux relais par rue, soit une moyenne d'un relais pour 300 personnes. En ce qui concerne son profil, ce volontaire est choisi par la communauté, il doit avoir un travail qui lui assure un revenu ; il peut être le chef du quartier, un enseignant ou un catéchiste ; il doit avoir un certain niveau d'instruction ; il peut être une femme ou un homme et il doit être volontaire pour cette fonction. De façon générale, le relais communautaire a pour attributions : aider les familles à améliorer la qualité des soins familiaux par des démonstrations pratiques ; aider les familles à reconnaître les signes de danger en cas de maladies ; faire connaître à la famille les services disponibles au centre de santé ; aider les familles à adopter des pratiques favorables à la santé et au bien-être ; donner des conseils ciblés dans le cas de morbidité ou de mortalité au niveau familial ; participer aux enquêtes, à la micro-planification, à l'organisation et à l'exécution des interventions sanitaires dans le quartier ; et mobiliser la communauté pour la mise en place des initiatives communautaires. Son mandat est de trois ans, renouvelable.

**Synergie des ressources**

Elle réfère à la combinaison de la contribution respective des partenaires afin d'aboutir à un tout qui soit supérieur à la somme de ses composants, incluant la mobilisation de nouvelles contributions financières au projet, obtenues à la fois auprès des acteurs locaux et auprès des milieux extérieurs, ainsi qu'une meilleure rentabilité des investissements par suite de leur intégration dans une stratégie et un plan d'action concertés ( Geddes, 1998, p. 141).

**Sex ratio** : Nombre d'hommes / Nombre de femmes x 100

**Taux d'activité** = Population active (15-64 ans) / Population totale x 100

## **Annexe 8. Protocole d'accord conclu entre la CTB et le CNAEA/REGIDESO**

### **Exposé des motifs**

Le taux de desserte en eau potable dans les grandes villes est tel que toutes les initiatives pour améliorer l'accès à l'eau potable doivent être encouragées pour réduire de moitié d'ici 2015 le nombre de personnes privées d'accès à l'eau potable et à un assainissement adéquat à travers des partenariats innovants.

En attendant l'adoption d'un Code de l'eau unique, il sied d'établir un cadre de dialogue et de collaboration entre la REGIDESO et la CTB relativement aux différents niveaux de responsabilité dans la gestion et la mise en œuvre des projets d'approvisionnement en eau potable, et particulièrement en ce qui concerne la création de mini-réseaux autonomes à gestion communautaire en zones périurbaines des grandes villes ou encore dans des centres secondaires sans connexion avec les réseaux de distribution d'eau de la REGIDESO.

### **Article 1. Objet du Protocole d'Accord**

Ce protocole dresse un cadre de dialogue et de collaboration entre la CTB et la REGIDESO, celle-ci en tant qu'institution assumant le secrétariat exécutif du CNAEA sur la mise en œuvre par la CTB de mini-réseaux d'eau potable autonomes à gestion communautaire et ce, sans intervention directe de la REGIDESO dans l'installation, la gestion, la maintenance et l'exploitation des installations.

### **Article 2. Accords spécifiques**

Le présent protocole porte sur un accord cadre en ce qu'il circonscrit, compte tenu du vide juridique actuel, l'ancrage et la légitimité institutionnelle des réseaux autonomes à gestion communautaire qui seront érigés à travers les initiatives menées par la CTB et ses partenaires. Par ailleurs, si cela s'avère nécessaire, des accords spécifiques pourront être conclus pour préciser les modalités d'intervention ou les conditions et la portée du dialogue et de la collaboration entre les parties, qui soient adaptées aux particularités de chaque action, ville, quartier.

### **Article 3. Droits et permis d'exploitation**

Les systèmes établis par la CTB et ses partenaires, en tant qu'agent d'exécution des réseaux autonomes, exploitent les eaux naturelles souterraines au bénéfice des communautés concernées. À ce titre, ces exploitations sont réputées non soumises à l'obtention préalable de permis d'exploitation de l'eau ni au paiement des redevances, ni de toute autre obligation prescrite ou susceptible de l'être pour tous les autoproducteurs des eaux naturelles car la REGIDESO n'est pas compétente pour décréter des exonérations.

De par la situation desdits réseaux autonomes dans des villes où la REGIDESO est présente, il est entendu qu'aucun mini-réseau ne sera installé dans le champ d'activité

actuel de la REGIDESO et que l'action de la CTB prolonge et étend le service de l'eau assuré par la REGIDESO.

#### **Article 4. Propriété des infrastructures**

Les infrastructures mises en place au titre des actions en question seront propriété de l'État ou de l'entité décentralisée idoine, sous le statut de biens en concession d'utilité publique. A la fin de l'action et pendant toute la durée de la gestion des infrastructures par le Comité de gestion mis en place par la communauté des usagers, le droit de propriété de ces infrastructures est exercé exclusivement par cette dernière à travers ledit Comité de gestion, qui ainsi, revêt le statut de concessionnaire de facto.

#### **Article 5. Engagement des parties**

Les parties au présent protocole s'engagent à coopérer étroitement avec la flexibilité qui s'impose, chacune assumant diligemment ses missions à savoir :

- La CTB et ses partenaires, en appui aux structures de gestion des réseaux autonomes, organise la prestation de service/exploitation technique et commerciale, la maintenance en bon état des actifs et installations des réseaux et des autres infrastructures, la construction ou le développement des sources d'approvisionnement (production-pompage-stockage-extension du réseau) et le suivi des performances du système ainsi que de celles des parties prenantes à l'action donnée
- Le CNAEA/REGIDESO, qui n'est pas partie prenante, apporte au besoin et à la demande des bénéficiaires, l'assistance technique requise en vue de la bonne marche des systèmes mis en place à travers des réseaux autonomes, mais n'intervient pas directement dans l'exécution, ni par la suite dans la gestion, dans l'exploitation et dans la maintenance des réseaux.
- Cette assistance pourrait aller de la phase d'exécution des projets à la gestion de la production-distribution de l'eau, en termes d'appui méthodologique, de logistique et d'expertise.
- Ainsi, la REGIDESO ne peut en aucun cas être tenue responsable d'éventuels problèmes ou dysfonctionnements liés à la construction, l'exploitation, la gestion et la maintenance des réseaux en question.

#### **Article 7. Durée de validité**

La durée de validité du présent protocole d'accord n'est pas liée à la durée des projets, mais reste d'entière application tant qu'une notification contradictoire écrite entre les parties ne l'invalide.

Fait à Kinshasa, le 4 mai 2006,

Pour la CTB, Le Représentant résident

Pour le CNAEA/REGIDESO, ADG de la REGIDESO et Secrétaire exécutif du CNAEA.

## **Annexe 9. Modèle de convention entre le projet Fonds social urbain/CTB représenté par le Coordinateur du Bureau d'exécution du projet et une association locale**

### **Article 2. Obligations et responsabilités**

(2) Le BEP s'engage à effectuer les paiements selon les modalités prévues à l'article 3 et l'initiateur s'engage à un apport propre d'au moins 10 % du budget pour le projet.

(3) L'initiateur est responsable de l'exécution en bonne et due forme du projet et de la gestion en « bon père de famille » de la contribution belge. Toute sous-traitance est exclue, sauf approbation par écrit préalable du BEP.... L'initiateur s'engage à ne pas percevoir un « double financement » pour l'ILD financée par le FSU.

(6) Le BEP se réserve le droit de visiter le projet dans un but d'évaluation du projet à tout moment durant l'exécution de la Convention, et jusqu'à un an après la fin de celui-ci... L'initiateur s'engage à écrire sur le béton frais à la façade principale du bâtiment (s'il s'agit d'une ILD de construction) la mention suivante : « coopération belgo-congolaise, mise en œuvre Coopération Technique Belge exécutée par l'initiateur »

(7) Jusqu'à l'expiration de la durée de la présente convention, les biens d'investissements achetés dans le cadre de l'ILD restent la propriété de l'État belge et l'initiateur s'engage à veiller à leur entretien et sauvegarde.

### **Article 3. Modalités de paiement**

(3) Le BEP payera l'initiateur en huit tranches (en ce compris la dernière tranche de 10 % versée à la réception définitive). Chaque tranche ne pourra pas, en retrait cash, dépasser le montant maximum de cinq mille Euros. Dans certains cas, le paiement de fournitures nécessaires pourra être directement réglé sur le compte bancaire du fournisseur par le projet.....

### **Article 4. Durée et fin de contrat**

(1) La présente convention prend effet à partir de la date de sa signature par les 2 parties pour une durée maximum de 2 mois, sauf prolongation accordée par écrit par le BEP.

### **Article 6. Règlement des litiges**

En cas de violation fautive et caractérisée d'une disposition des présentes et à défaut de solution amiable, le BEP se réserve le droit de porter les différends devant les cours et tribunaux et de mener toute poursuite judiciaire utile.

Fait à Kinshasa, en trois exemplaires,

Date .....

Le coordonnateur (Projet FSU/CTB) Le Conseil Technique Principal (CTB)

Pour l'initiateur (association)

## **Annexe 10. Convention de cession des puits entre la Zone de santé de Kisenso, OXFAM-Grande-Bretagne, Comités de l'eau du quartier Kisenso-Gare/Commune de Kisenso**

### **Préambule**

Dans le souci de permettre un fonctionnement harmonieux et durable desdits ouvrages, il paraît justifié de pouvoir céder leur gestion à la communauté par l'entremise du Comité d'eau composé des représentants élus par elle, en son sein. Étant donné que la Zone de santé de Kisenso gère la santé et a, en outre, dans ses activités l'eau et l'assainissement dans les limites de sa juridiction, elle sera étroitement impliquée dans la gestion des ouvrages par l'encadrement du comité d'eau, la supervision et l'assistance dans le règlement d'éventuels conflits qui en découleront. Il a ainsi été convenu ce qui suit :

### **Article 1.**

OXFAM GB cède les puits équipés des pompes manuelles à la Communauté du quartier Kisenso-Gare par l'entremise du Comité d'eau mis en place en tant qu'organe de gestion par la population au moyen des élections.

### **Article 2.**

Le comité d'eau s'engage à assurer la gestion des points d'eau suivant les prescrits du règlement d'ordre intérieur en vigueur. Ainsi, le règlement d'ordre intérieur du Comité d'eau fait partie intégrante de la présente convention.

### **Article 3**

Le comité d'eau se fera assister par la Zone de santé de Kisenso pour des questions étroitement liées à la gestion des points d'eau (finances, maintenance et entretien). Toutefois, la gestion intrinsèque incombe au comité d'eau. Le comité d'eau s'engage à assurer la pérennité des puits par une gestion responsable, inclusive et transparente des usagers, des biens et des finances, sous la supervision de la Zone de santé.

### **Article 4.**

Le comité d'eau s'engage à ce que les ressources matérielles et financières mises à sa disposition ne puissent, en aucun cas, être aliénées pour quelles que raisons que ce soit.

**Article 5.**

Le comité d'eau s'engage à rester disponible à une quelconque vérification de la gestion des finances ainsi que des ouvrages cédés par OXFAM-GB, quand ce dernier le juge nécessaire.

**Article 6**

La Zone de santé de Kisenso en tant que structure locale qualifiée pour les activités susmentionnées, accepte d'être disponible au regard des tâches ci-dessus identifiées.

**Article 7**

Les parties signataires s'engagent à respecter chacune en ce qui la concerne les termes et l'esprit du présent accord.

Fait à Kinshasa, le 20 août 2004

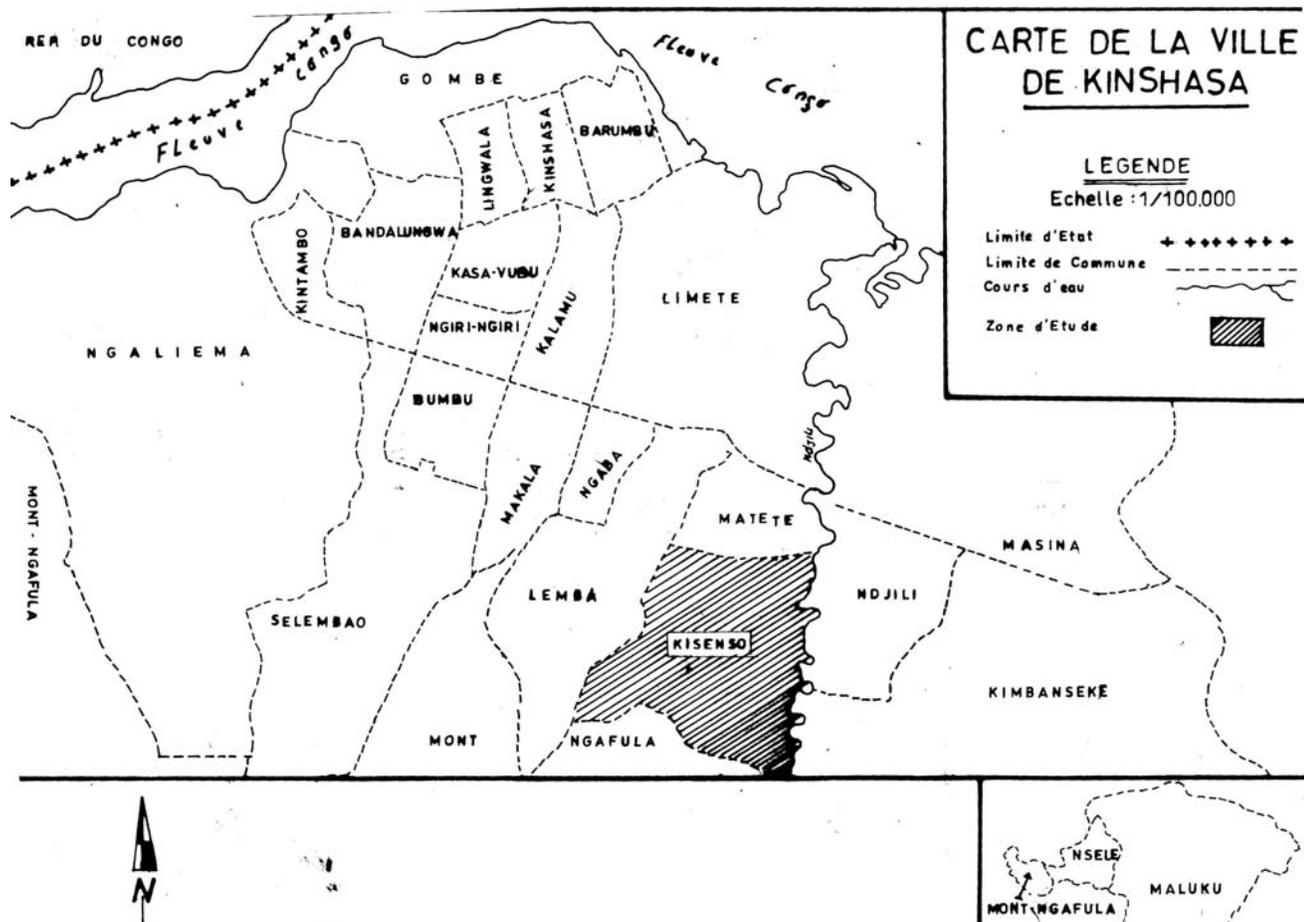
Pour le Comité d'eau, le président

Pour l'OXFAM, le coordinateur du programme

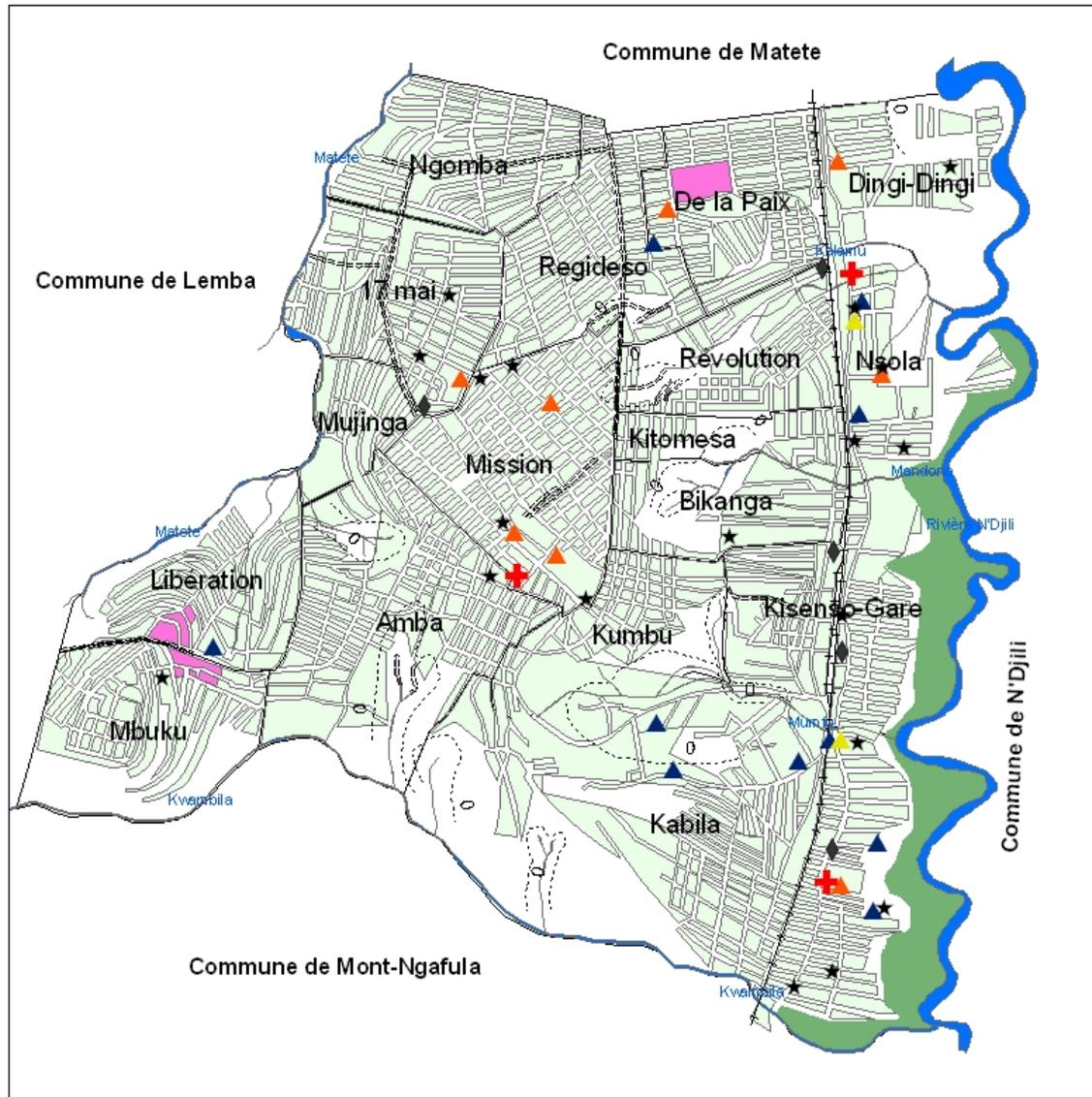
Pour la Zone de santé, le Médecin chef de zone de santé.

## Annexe 11. Cartes de la ville de Kinshasa et de la commune de Kisenso

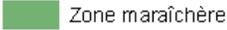
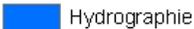
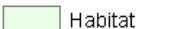
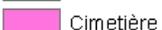
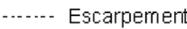
Carte 1. Ville de Kinshasa (Capitale de la République Démocratique du Congo)



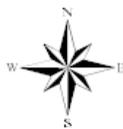
Carte 2. Carte de la commune de Kisenso



**Légende**

- |  |                 |   |                    |
|--|-----------------|---|--------------------|
|  | Zone maraîchère |  | Église Protestante |
|  | Hydrographie    |  | Église Catholique  |
|  | Habitat         |  | Église LTG         |
|  | Cimetière       |  | Escarpement        |
|  |                 |  | Érosion            |
|  |                 |  | Marché             |
|  |                 |  | Sanitaire          |
|  |                 |  | École              |

0 430 860 1 720 Meters



## Annexe 12. Habitat formel et informel de la ville de Kinshasa

La ville de Kinshasa compte 24 communes. Partant des études réalisées par Nzuzi (Frérot *et al*, 1999) sur l'aménagement de la ville de Kinshasa, les différentes communes peuvent être regroupées en catégories selon que l'habitat est formel ou informel. En ce qui regarde l'habitat formel, nous distinguons :

- les zones résidentielles : Gombe, Limete, Ngaliema et le quartier Righini (commune de Lemba). Ce sont des quartiers de haut standing. La voirie est goudronnée et le système d'égouts est encore fonctionnel ;
- les zones industrielles : Ngaliema et Limete. Ce sont des communes mixtes où coexistent, d'un côté, les usines et, de l'autre, les résidences de haut standing ;
- la zone administrative et celle des affaires : Gombe. C'est le siège du gouvernement, du parlement, du commerce spécialisé, de la justice, de la fonction publique, des banques, etc. (centre-ville) ;
- les anciennes cités africaines : Kinshasa, Lingwala, Barumbu et Kintambo. Ce sont des quartiers cadastrés d'auto-construction. Ils sont vétustes parce qu'ils existent depuis la création de la ville. Seule la voirie primaire est asphaltée et le système de canalisation ne fonctionne plus. Ces quartiers sont parmi les plus insalubres, bien qu'ils soient maintenant raccordés aux réseaux d'approvisionnement en eau et en électricité ;
- les nouvelles cités : Kasa-Vubu et Ngiri-Ngiri. Ici aussi, seule la voirie primaire est bitumée. Les parcelles sont spacieuses, mais surdensifiées. Il n'y existe pas de système d'évacuation des eaux usées ;
- les cités planifiées : Kalamu, Lemba, Matete, Bandalungwa et Ndjili (quartiers 1 à 7). Ces communes sont cadastrées, la voirie primaire, secondaire, tertiaire est asphaltée. L'eau et l'électricité sont raccordées. Les parcelles et les maisons sont petites, surpeuplées et « taudifiées ».

Par contre, l'habitat informel domine en périphérie urbaine :

- les extensions au sud-ouest : Ngaba, Selembao, Makala, Bumbu, Mont-Ngafula et Ngaliema (extension) ;
- les extensions à l'est : Masina, Kisenso, Kimbanseke et Ndjili (extension). Ce sont des quartiers d'auto-construction, établis après l'indépendance dont certains, comme ceux de Kisenso, ne sont pas cadastrés. Ce sont les quartiers des habitants à faible revenu. Le système d'égouts n'existe pas. À certains endroits, ils ressemblent à des « villages urbains » ;
- les zones semi-rurales ou urbano-rurales périphériques : Maluku et Nsele. Elles sont de très faible densité et sont essentiellement agro-pastorales ; elles occupent près de la moitié de la superficie de Kinshasa.

## **Annexe 13. Bref aperçu sur la REGIDESO**

### **Ressources en eau de la République Démocratique du Congo**

Située au cœur de l'Afrique et à cheval sur l'équateur, la République Démocratique du Congo (2 345 000 km<sup>2</sup>) est l'un des pays les plus arrosés d'Afrique qui enregistre une importante pluviosité, soit une pluviométrie, répartie sur toute l'année, de plus de 1 200 mm par an en moyenne. Le pays, avec le fleuve Congo, long de 4 700 kilomètres et ses nombreux affluents (une vingtaine) renferme une des grandes réserves d'eau douce du monde (REGIDESO, Plan décennal, 2005).

En effet, la superficie du bassin du fleuve Congo est de 3,8 millions de km<sup>2</sup> et le débit moyen de celui-ci est de 42 000 m<sup>3</sup>/sec. La forte pluviométrie et la perméabilité du sol favorisent la pérennité de la réserve en eau souterraine du pays. Les 2/5 du territoire national sont arrosés par des pluies abondantes et presque incessantes, variant entre 1 800 et 2 200 mm de précipitations, en moyenne annuelle. Il existe également d'immenses réserves d'eaux géothermales, principalement dans les provinces du Kivu et du Katanga (CNE, 2003).

En outre, les ressources en eau sont abondantes, renouvelables et caractérisées par une régularité persistante. Une évaluation hydrologique du bassin du fleuve Congo révèle que 13.10<sup>11</sup> m<sup>3</sup> d'eau douce coulent annuellement vers l'Océan Atlantique, 4.10<sup>13</sup> m<sup>3</sup> de réserves d'équilibre sont disponibles dans les lacs et réservoirs et il existe 75.10<sup>10</sup> m<sup>3</sup> de réserves hydrogéologiques hormis dans les aquifères profonds. Ces ressources hydriques immenses sont jusqu'à ce jour presque inexploitées.

Enfin, les ressources en eau de surface proviennent également de l'immense réseau fluvial et des lacs qui représentent 52 % des réserves totales du continent et couvrent environ 86.080 km<sup>2</sup>, soit 3,5 % de la superficie du pays.

### **Organisation et fonctionnement**

La REGIDESO est une entreprise publique, régie par les dispositions générales de la Loi-cadre n°78-002 portant dispositions applicables aux entreprises publiques et par les Ordonnances particulières n°78-197 et 77-019 portant respectivement sur ses statuts (Loi n°73-026 du 20 juillet 1973) et son cahier des charges. Sa mission principale est la production, la distribution et la commercialisation de l'eau potable en milieu urbain. Aux termes de l'article 4 de son cahier des charges, elle a le monopole de l'exploitation et de la distribution de l'eau potable dans les localités où elle est implantée ainsi que dans les futurs centres d'exploitation à créer. Son capital social est entièrement détenu par l'État Congolais. Les organes statutaires de cette entreprise sont le conseil d'administration, le comité de gestion et le collège des commissaires aux comptes. Elle dispose d'une direction

dans chaque province et trois directions dans la ville de Kinshasa (traitement des eaux, distribution et commercialisation de l'eau).

### **Production de l'eau potable**

En ce qui concerne la production de l'eau dans la ville de Kinshasa, elle est assurée par quatre usines. L'usine de Ndjili produit 220 000 m<sup>3</sup>/jour et dessert les communes de Kimbanseke, Masina, Ndjili, Matete, Limete, Ngiri-Ngiri, selembao, Lemba, Mont Ngafula, Ngaba, Makala, Kalamu et Bumbu. L'usine de Ngaliema a une capacité de 80 000 m<sup>3</sup>/jour et approvisionne les communes de Kintambo, Bandalungwa, Kasa-Vubu, Lingwala, Gombe, Barumbu et Kinshasa. L'usine de Lukunga produit 50 000 m<sup>3</sup>/jour et dessert les communes de Ngaliema, Mont-Ngafula et Selembao. Enfin, l'usine de Maluku a une capacité de 2 640 m<sup>3</sup>/jour et dessert la commune de Maluku. À ces usines, s'ajoute l'eau provenant de différents forages : Mikondo (2 100 m<sup>3</sup>), Mbanza-Lemba (2 100 m<sup>3</sup>), CNPP/Université de Kinshasa (1 400 m<sup>3</sup>), Kinkole (700 m<sup>3</sup>), Kindele-Gansele (360 m<sup>3</sup>), et Mitendi (1 200 m<sup>3</sup>).

### **Commercialisation de l'eau potable**

En ce qui regarde la commercialisation de l'eau potable, la politique de tarification de l'eau est basée sur le principe de la péréquation<sup>11</sup>. Pour procéder à la fixation du tarif de l'eau, l'entreprise présente au gouvernement ses requêtes d'ajustement des tarifs de vente d'eau potable. Par la suite, un comité de suivi des prix de vente d'eau potable et d'électricité examine ces tarifs et transmet au gouvernement un rapport pour décision. Ce comité joue un rôle consultatif. Mais, les tarifs autorisés ne couvrent pas les charges d'exploitation de l'entreprise. Depuis mars 1998, les tarifs sont de l'ordre de 0,65 US\$ par m<sup>3</sup> vendu pour un prix de revient unitaire de 0,72 US \$ par m<sup>3</sup> (REGIDESO, 2006).

### **Qualité de l'eau potable**

En ce qui a trait à la qualité de l'eau produite par la REGIDESO, la présence du plomb est particulièrement grande dans les eaux traitées à l'usine de Lukunga. La présence de nitrite et nitrate n'est pas préoccupante. Il en est de même des coliformes *Escherichia coli* et des streptocoques qui n'ont pas d'influence majeure sur la faible qualité de l'eau potable. Cependant, la demande biologique en oxygène est excessive dans les eaux provenant de l'usine de Ndjili ; elle y atteint 16,5 mg O<sub>2</sub>/l alors que la norme requise est inférieure à 7 mg O<sub>2</sub>/l (CNE, 2005). L'absence d'un système adéquat d'évacuation des eaux usées et industrielles, l'absence de curage et de dragage des cours d'eau et les érosions des sols contribuent fortement à la pollution des eaux des usines de Ndjili et de Ngaliema. Les activités agro-pastorales et les cultures maraîchères ont également une incidence sur la pollution des eaux de la rivière Lukunga et de l'usine de Maluku.

---

<sup>11</sup> c'est-à-dire que les abonnés, économiquement mieux nantis, supportent le manque à gagner découlant de ceux, économiquement faibles.

### **Contraintes institutionnelles, techniques et financières**

La REGIDESO est confrontée à trois types de contraintes (institutionnelles, techniques et financières) qui influent sur l'amélioration de la fourniture en eau potable dans la ville de Kinshasa. Les contraintes institutionnelles sont liées au manque de cadre juridique et réglementaire clair et précis (code de l'eau) de la gestion du secteur de l'eau. La plupart des textes datent de l'époque coloniale et ne s'adaptent plus au contexte actuel. Il y a aussi chevauchement entre les divers secteurs de l'administration (au moins sept ministères impliqués). Les contraintes techniques se rapportent à la forte présence des matières en suspension dans le traitement de l'eau (l'entreprise utilise 72 % des eaux de surface pour produire l'eau), aux connaissances insuffisantes des eaux souterraines, à la vétusté de l'équipement et au manque de matériel (compteur). Enfin, les contraintes financières réfèrent à la faible capacité de mobilisation des ressources financières locales (ajustement tardif des tarifs ; inflation ; difficultés de recouvrement des créances, niveau élevé de la pauvreté de la population, etc.).

## Annexe 14. Quelques photos relatives à l'état des sources d'eau potable

Photo 1. État d'un robinet de la REGIDESO à Kisenso



Source : Kamathe, juillet 2005.

Photo 2. Citernes de conservation de l'eau potable à la paroisse Saint-Étienne



Source : Kamathe, juin 2008.

Photo 3. File d'attente à un point de vente d'eau (quartier Kumbu-Kisenso)



Source : Kamathe, juillet 2008.

Photo 4. Gérant d'un point d'eau (quartier Kumbu-Kisenso)



Source : Kamathe, juillet 2008.

Photo 5. Source d'eau aménagée au quartier Kisenso-Gare



Source : Kamathe, juillet 2005.

Photo 6. État d'une borne fontaine installée dans le quartier Kabila



Source : Kamathe, juillet 2005.

Photo 7. Source d'eau non aménagée au quartier Amba



Source : Kamathe, juillet 2005.

## Annexe 15. Quartiers de Kisenso connectés à la REGIDESO et à la SNEL

Quartiers	Nombre de parcelles			Parcelles raccordées à la SNEL	Parcelles raccordées à la REGIDESO
	Habitées	Non habitées	Nues		
Ngomba	1 244	6	6	177	125
Mujinga	815	48	28	500	50
Regideso	809	10	12	-	-
Mbuku	5 985	50	0	1 309	10
Mission	1 201	33	0	3 603	340
Libération	1 286	75	0	-	-
Kumbu	940	316	-	244	43
17 mai	1 148	93	93	890	39
Amba	1 600	400	48	748	105
Bikanga	1 030	33	0	894	242
De la Paix	715	2	1	175	711
Dingi-Dingi	1 175	154	5	800	900
Kabila	1 956	510	50	1 350	-
Kisenso-Gare	2 268	143	68	1 024	35
Kitomesa	736	15	0	703	615
Nsola	724	298	32	425	210
Révolution	799	4	2	695	170
Total	24 431	2 190	-	-	-

Source : CTB, 2006. Rapport des ateliers d'identification des problèmes et priorisation des besoins dans la commune de Kisenso.

## Annexe 16. Ordre de besoins prioritaires de la population de Kisenso en matière de développement

Quartiers/Secteurs	S	E	Eau	VD	AGR	AE	GV	ÉL	IEE	AIP	ASS
17 mai	2	4	1	8	-	-	-	6	3	5	7
Mission	7	2	1	3	-	-	-	8	4	5	6
Kumbu	7	5	3	1	-	-	-	4	2	6	8
Libération	5	4	2	1	-	-	-	3	6	7	8
Amba	4	2	1	8	-	-	-	7	3	5	6
Ngomba	4	7	2	1	-	-	-	3	6	5	8
Mujinga	5	2	4	1	-	-	-	3	6	8	7
Regideso	4	5	1	3	-	-	-	2	7	8	6
Mbuku	5	4	1	3	-	-	-	2	7	8	6
Bikanga	1	4	6	3	2	8	9	5	-	7	-
De la Paix	1	5	9	7	6	2	8	3	-	4	-
Dingi-Dingi	3	2	9	1	5	8	4	6	-	7	-
Kabila	9	1	6	7	5	4	2	3	-	3	-
Kisenso-Gare	3	4	6	1	5	7	8	2	-	9	-
Kitomesa	5	6	3	2	1	7	9	4	-	8	-
Nsola	6	5	9	3	4	7	2	1	-	8	-
Révolution	2	1	3	5	6	9	7	4	-	8	-
Priorité	6	2	3	1	5	10	8	4	7	9	11

Source : CTB, 2006. Rapport des ateliers d'identification des problèmes et priorisation des besoins dans la commune de Kisenso.

**Légende :** S : santé ; E : Éducation ; Eau : eau potable ; VD : voirie et drainage ; AE : Agriculture et élevage ; AGR : Activités génératrices de revenus ; GV : Groupe vulnérable ; EL : Électricité ; IEE : Infrastructures et équipements économiques et collectifs ; AIP : Autres infrastructures publiques ; et ASS : assainissement.

L'étude menée par la CTB, la COPEMECO et l'INADES en 2006, sur l'identification des besoins prioritaires de la population, a permis d'établir, pour l'ensemble de la commune de Kisenso, les priorités de la manière suivante : voirie et drainage (1<sup>ère</sup> priorité) ; éducation (2<sup>e</sup> priorité) ; eau potable (3<sup>e</sup> priorité) ; électricité (4<sup>e</sup> priorité) ; activités génératrices de revenus (5<sup>e</sup> priorité) ; santé (6<sup>e</sup> priorité) ; infrastructures et équipements (7<sup>e</sup> priorité) ; groupe vulnérable (8<sup>e</sup> priorité) ; autres infrastructures publiques (9<sup>e</sup> priorité) ; agriculture et élevage (10<sup>e</sup> priorité) ; assainissement (11<sup>e</sup> priorité).

Le tableau suivant donne plus de détails.

## **Annexe 17. Lois et règlements relatifs à l'eau potable et à l'assainissement**

- Ordonnance n° 81-023 du 14 février 1981 portant création d'un Comité national d'action de l'eau et de l'assainissement (CNAEA), complété et modifié par l'Ordonnance n° 87-105 du 3 avril 1987.
- Ordonnance du 1 juillet 1914 sur la pollution et contamination des sources, lacs, cours d'eau et parties de cours d'eau.
- Ordonnance n° 79/AE du 2 octobre 1930 portant normes des eaux minérales de table, limonades, essences ou sirops offerts à la consommation ou destinés à être incorporés dans les eaux pour obtenir les limonades.
- Ordonnance n° 121/AE du 30 août 1932 modifiant et complétant l'Ordonnance du 2 octobre 1930 sur les normes du point de vue bactériologique.
- Ordonnance n° 52/443 du 21 décembre 1952 portant mesures de protection des sources, nappes aquifères souterraines, lacs et cours d'eau contre la pollution.
- Ordonnance du 12 mars 1953 portant mesure d'exécution de l'Ordonnance n° 79/AE du 2 octobre 1930.
- Ordonnance n° 52/240 du 18 juillet 1953 (B.A. p.1354) n° 44/142 du 14 mai 1957 et n° 44/ 305 du 29 septembre 1957 portant modification de l'Ordonnance n° 52/443 du 21 décembre 1952.
- Ordonnance du 13 juillet 1953 visant à empêcher le rejet de déchets dans des sources, lacs et cours d'eau ou d'y provoquer des émanations gazeuses.
- Protocole d'Accord REGIDESO-OZAC du 25 août 1992 ayant pour objet le contrôle de la substance minérale « Eau ».
- Décret du 6 mai 1952 sur les servitudes relatives aux eaux souterraines, aux eaux de lacs et aux cours d'eau.
- Loi n° 73-026 du 20 juillet 1973 modifiant l'Ordonnance-Loi n° 66/460 du 25 août 1966 portant création de la Régie de distribution d'eau et d'électricité.
- Arrêté no 004/CAB/MENIPME/96 de février 1996, créant le comité de suivi des prix de vente d'eau potable et d'électricité.
- Ordonnance n° 77-019 du 22 février 1977 portant Cahier des charges de la Regideso.
- Ordonnance n° 78-197 du 5 mai 1978 portant statut d'une entreprise publique dénommée Regideso (Journal Officiel n° 10 du 15 mai 1978).
- Arrêté départemental n° 00019/BCE/AGRIGRAL/83 du 19 septembre 1983 portant création d'un Service National d'Hydraulique Rural (SNHR).
- Arrêté départemental DENI/CAB/010/87 du 30 avril 1987 portant fixation des tarifs de vente d'eau potable par la Regideso.
- Arrêté départemental n° DENI/CAB/011/88 du 5 mai 1988 portant fixation des tarifs de vente d'eau potable par la Regideso.

- Arrêté ministériel n° 0024/CAB/MINER/8/91 du 12 mars 1991 portant approbation du règlement d'exploitation de la Regideso (droits et obligations réciproques clients-Regideso).
- Arrêté ministériel n° MENIC/CAB/031/92 du 13 juillet 1992 portant fixation des tarifs de vente d'eau potable par la Regideso.
- Arrêté ministériel n° MENIC/CAB/031/92 du 13 juillet 1992 portant révision périodique des tarifs de l'eau en fonction de l'évolution des paramètres économiques.
- Arrêté ministériel n° 37/CAB/MIN/FIN/93 du 25 août 1992 portant publication de la liste des ayants-droits à la consommation d'eau potable à charge du Trésor Public.
- Lettre n° 0675/CAB/MENI/01/94 du 31 mai 1994 autorisant la catégorisation des abonnés domestiques par rang de localité de Kinshasa, l'harmonisation de l'amplitude des tranches de consommation des abonnés domestiques de Kinshasa.
- Acte n° 1/Conférence Nationale Souveraine (CNS)/92 relatif à l'inventaire et à la conservation des ressources en eau.
- Acte n° 2/CNS/92 relatif à l'organisation institutionnelle du secteur eau potable.
- Acte n° 3/CNS/92 relatif aux organismes intervenant dans le secteur des eaux.
- Arrêté ministériel n° E/SG/0/0133/93 du 17 mars 1993 fixant les conditions pour l'obtention de l'autorisation d'exploitation de l'eau naturelle de surface ou souterraine.
- Arrêté ministériel n° 86/00144/MINER/86 du 2 septembre 1986 relatif à l'interdiction de l'utilisation des eaux naturelles autres que l'eau fournie par la Regideso.
- Ordonnance n° 86-028 du 5 avril 1986 portant Code des investissements.
- Ordonnance-Loi n° 68-011 du 6 janvier 1968 portant création de la loi financière.
- Ordonnance-Loi n° 66-460 du 25 août 1966 portant création de la Régie de distribution d'eau et d'électricité de la R.D. Congo.
- Ordonnance du 11 janvier 1922 portant interdiction d'étaler, de vendre des marchandises et d'exercer une industrie quelconque dans les 10 mètres des rives le long des lacs, fleuves et rivières.
- Ordonnance-Loi n° 69/041 du 22 août 1969 relative à la conservation des eaux.
- Loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régimes fonciers et immobiliers et régime de sûretés. Cette loi dispose certaines matières relatives à l'eau notamment l'appartenance du domaine public de l'État du lit de tout cours d'eau navigable, flottable ou non. Les eaux de surface et souterraines appartiennent à l'État.
- Arrêté ministériel n° E/SG/0/0133/C2/93 du 17 mars 1993 fixant les conditions pour l'obtention de l'autorisation d'exploitation de l'eau naturelle de surface ou souterraine - Article 12 : Le présent arrêté abroge l'arrêté ministériel n° 00144/86 du 2 septembre 1986 portant interdiction d'utiliser des eaux naturelles autres que l'eau fournie par la Regideso et annule toutes les conventions intervenues entre la Regideso et les auto-producteurs des eaux naturelles.