

**ADAPTATION DE
PROGRAMMES
À UN
ENVIRONNEMENT
URBAIN AU
PAKISTAN**



OXFAM

ADAPTATION DE PROGRAMMES À UN ENVIRONNEMENT URBAIN AU PAKISTAN

1 Vue d'ensemble

Informations relatives au programme

Nom	Amélioration de la gouvernance et de la redevabilité en matière d'eau, d'assainissement et d'hygiène en milieu urbain
Pays	Pakistan
Budget	630 000 livres sterling
Date de début	Avril 2015
Date de fin	Mars 2019
Bailleurs de fonds	Projects Direct (Oxfam)

Analyse du problème

Le Pakistan s'urbanise rapidement, avec plus de 38 % de sa population de 65 millions d'habitants vivant actuellement en ville, un chiffre qui devrait monter à près de 50 % au cours des 15 prochaines années. L'urbanisation au Pakistan est provoquée à la fois par une croissance de la population endogène et par le nombre croissant de personnes migrant de la campagne vers la ville en quête d'une vie meilleure. Alors que les villes offrent du travail et des opportunités pour de nombreuses personnes, elles sont également un vecteur d'inégalités qui n'ont pas su de développer au même rythme que leur population. Au Pakistan, 45 % de la population urbaine vit dans des taudis, terme que l'ONU-Habitat définit comme un foyer en milieu urbain manquant d'au moins un des éléments suivants : accès à une source d'eau améliorée, accès à des installations d'assainissement améliorées, espace habitable suffisant, abri durable et sécurité d'occupation.

Les besoins en matière d'eau, d'assainissement et d'hygiène restent une priorité. En effet, environ 18 % de la population urbaine n'a pas accès à des installations d'assainissement améliorées et 6 % n'a toujours pas accès à une source d'eau améliorée (un chiffre qui n'a fait qu'augmenter depuis 1990). Ces chiffres, exprimés sous forme de pourcentages, minimisent l'importance du nombre de personnes souffrant d'un approvisionnement inadéquat. De même, ils ne prennent pas en compte la qualité du raccordement des ménages au système d'évacuation et aux réseaux d'eau potable. Par ailleurs, les villes doivent également faire face au défi des déchets solides, un point particulièrement problématique en milieu urbain. En 2013, seuls 53 % de la population résidant en zone urbaine avait accès à une collecte régulière des déchets.

Au niveau de la ville, les solutions à ces défis dépassent largement les capacités d'une seule organisation comme Oxfam, qui ne peut les affronter directement. Les capacités et le mandat des acteurs du gouvernement local ont été, de l'aveu même du gouvernement pakistanais, inadaptés pour aborder ces questions au niveau local. Bien que des mesures aient été prises pour améliorer les structures de gouvernance, de longues périodes de sous-investissement au niveau local ont donné lieu à des lacunes qu'il reste encore à combler.

Cette nécessité d'une bonne gouvernance a été renforcée par l'expérience d'Oxfam selon laquelle les problèmes en milieu urbain sont souvent intersectoriels et connexes et qu'ils n'entrent pas aisément dans les programmes portant sur un seul secteur (voir Zoom sur...). L'étude documentaire menée en 2014 par Oxfam sur le Pakistan a identifié un éventail de problèmes majeurs interconnectés, qui se chevauchent avec la gestion de l'eau et de l'assainissement, et vont même au-delà, à savoir : le développement des quartiers informels, l'augmentation de la pauvreté en milieu urbain, la dénégation des droits des femmes (particulièrement dans l'emploi informel), l'exclusion sociale et la marginalisation des migrants et des minorités, l'augmentation de l'insécurité alimentaire en milieu urbain, et le manque de politiques et d'actions en matière de préparation aux catastrophes⁹.

Description

La version actuelle du programme a démarré en 2015 et se poursuivra jusqu'en mars 2019, avec un budget de 630 000 livres sterling. À l'origine, le programme se concentrait fortement sur l'eau, l'assainissement et l'hygiène, mais il est en train de passer à un modèle qui s'attaque de manière plus globale aux problèmes causés par la pauvreté et l'inégalité en milieu urbain. Son objectif est de s'attaquer aux problèmes en partant du sommet, en travaillant sur des problèmes de politique au niveau national avec le gouvernement pakistanais, ONU-Habitat et d'autres, et en partant de la base, en donnant aux citoyens les clés qui leur permettront de faire valoir efficacement leurs droits et de renforcer la redevabilité sociale au niveau local.

Le programme vise à s'assurer que les femmes, les hommes et les jeunes vivant en situation de pauvreté dans les villes des provinces pakistanaises de Sindh et du Punjab ont un meilleur accès à des opportunités de revenus décents et à un habitat sain et digne. Pour atteindre cet objectif, le programme se structure autour de trois piliers : rassembler les citoyens afin de contribuer à la gouvernance locale, améliorer la réactivité et la capacité des acteurs du gouvernement local, et améliorer l'accès aux services d'eau, d'assainissement et d'hygiène et aux opportunités liées aux moyens de subsistance.

ADAPTATION DE PROGRAMMES À UN ENVIRONNEMENT URBAIN AU PAKISTAN

Cette approche implique de rassembler des citoyens pour former des Groupes de citoyens efficaces (Effective Citizen Group ou ECG) composés de sous-groupes consacrés au commerce, à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène, et au suivi participatif. Les groupes reçoivent une aide pour développer des stratégies d'influence et se livrer à des activités de lobbying auprès des responsables au niveau local dans le but d'obtenir des améliorations en matière de moyens de subsistance et d'eau, d'assainissement et d'hygiène (ex. : réparation des réseaux d'eau et d'assainissement, meilleur accès à des services de soutien des moyens de subsistance) via la participation aux processus de planification du gouvernement local et à leur suivi.

Le mécanisme de base pour ce processus est le Plan de développement et d'influence urbains participatif (Urban Participatory Influencing and Development Plan ou UPIDP), des documents développés par les ECG qui mettent en évidence les problèmes critiques pour le groupe, ainsi que les stratégies de résolution auxquelles les citoyens ont donné la priorité. L'UPIDP est un outil de lobbying qui peut être présenté aux

responsables du gouvernement local pour les encourager à agir. Il s'agit également d'un point de repère permettant de mesurer les progrès. Un petit fonds est également disponible pour compléter le financement de la mise en œuvre des activités dans le cadre de l'UPIDP de chaque ECG sur la base d'un cofinancement. Afin de suivre, de mettre en œuvre et de garantir la redevabilité, un autre groupe est formé au niveau du district. Il s'agit d'un Groupe de suivi et d'évaluation participatives (Participatory Monitoring and Evaluating group) composé de représentants des ECG, du gouvernement local et d'acteurs de la société civile. Ce groupe est formé aux lois de redevabilité sociale afin de promouvoir la redevabilité des détenteurs d'obligations, notamment leurs droits du point de vue de la constitution et de la liberté d'information, et leurs droits en tant que consommateurs et/ou femmes.

Oxfam a également désigné un portail en ligne appartenant au gouvernement¹¹, qui contient un système de collecte et de gestion des informations pour contribuer aux prises de décisions basées sur des preuves et offrir des opportunités pour influencer le processus de prise de décisions - voir *Innovation*.

ADAPTATION DE PROGRAMMES À UN ENVIRONNEMENT URBAIN AU PAKISTAN

2 Résultats et défis

Résultats obtenus

Comblent les fossés entre les citoyens et les différents niveaux du gouvernement

Oxfam a utilisé ses programmes pour jeter des ponts entre les citoyens et le gouvernement au niveau des hameaux, par l'intermédiaire des ECG. Le programme a renforcé les connexions, créant des liens entre les couches souvent désordonnées du gouvernement pakistanais. Le programme est également parvenu à s'assurer que les priorités exprimées par les citoyens dans les hameaux étaient évoquées par le biais de réunions syndicales et étaient prises en compte dans les budgets et la planification au niveau du district. Dans de nombreux cas, les ECG se sont engagés directement dans le processus démocratique et ont fait élire des membres dans des organismes de gouvernance au niveau local, donnant ainsi plus de voix aux citoyens dans les budgets et la planification.

Renforcement de la redevabilité au moyen du suivi des performances

Le suivi des détenteurs d'obligations a engendré des résultats concrets en matière de redevabilité. Dans l'administration municipale de Tehsil dans la ville de Muzaffargarh, la collecte des déchets solides au niveau municipal se caractérisait par une piètre qualité des services, un niveau élevé de fraude (par le biais de « travailleurs fantômes ») et un absentéisme du personnel élevé. Le suivi effectué par l'ECG local a consigné ces problèmes et leur impact sur la fourniture du service, ce qui lui a permis de mener une campagne réussie en faveur du remaniement du service responsable.

Prendre part au dialogue au niveau national

Oxfam a récemment été saluée par le gouvernement et par ONU-Habitat pour son travail de soutien du plaidoyer populaire. Elle a été incluse dans le Comité directeur national en matière d'habitat afin d'aider le gouvernement à développer un nouveau programme urbain, ainsi que la politique urbaine nationale à venir. Ce rôle offre à Oxfam, à ses partenaires et aux citoyens qu'elle soutient, un outil puissant pour influencer le développement urbain à une échelle bien plus élevée, allant au-delà du programme.

Inclusion

Le programme a veillé à ce que les ECG soient inclusifs et a travaillé dur pour promouvoir l'engagement chez les femmes et les jeunes. L'objectif était de s'assurer qu'un large éventail de voix pouvaient se faire entendre, et que les besoins de tous les citoyens soutenus dans le cadre du programme avaient été comblés. Les femmes ont joué un rôle important au sein des ECG et comptent parmi les membres des ECG qui se sont présentés aux élections des organes électifs.

Par ailleurs, au moins un ECG a accueilli la participation d'une femme transgenre. Celle-ci a d'ailleurs félicité le groupe d'avoir amélioré son statut dans la communauté. Dans une interview donnée à Oxfam, elle a décrit l'effet transformationnel qu'a eu le travail avec le groupe : « Grâce à l'ECG, je suis à nouveau respectée dans la société. Aujourd'hui, je siège aux côtés de docteurs, d'ingénieurs et d'avocats sur le même pied d'égalité. »

Innovation

TIC, redevabilité et durabilité

Dans le cadre de son soutien au renforcement des capacités des autorités locales, Oxfam a déployé des outils de gestion des informations afin de cartographier les données relatives à l'utilisation des terres pour la ville de Muzaffargarh et les diffuser au public. Le programme a aidé les autorités locales à s'acquitter de leurs responsabilités dans le cadre du Land Use Reclassification Act en leur fournissant une plate-forme de consolidation et d'analyse des données relatives à l'utilisation des terres (ex. : transport, utilisation des terres et relevés de population). La plate-forme a été rendue publique et est devenue un outil inestimable pour le plaidoyer en faveur d'une planification basée sur des scénarios, tenant compte des risques et portant sur plusieurs années, en matière d'utilisation des terres, et pour le développement de plans de gestion en matière d'eau et d'assainissement pour les villes et les municipalités.

Toutefois, au moment de la rédaction du présent document, la plate-forme hébergée par le gouvernement, qui constitue l'ensemble de la présence de l'administration sur Internet, est actuellement hors ligne, conséquence d'une absence de paiement d'un prestataire de services par l'autorité locale. Un enseignement clé tiré du programme est que l'infrastructure informatique doit être abordée de la même manière que tout autre projet « matériel », et qu'il est essentiel d'établir clairement les rôles, les responsabilités et le financement afin d'assurer la pérennité des plates-formes logicielles.

Défis spécifiques

Le travail dans un contexte urbain a amené un nouvel éventail de défis et d'opportunités. Les organisations telles qu'Oxfam doivent impérativement revoir leurs hypothèses antérieures concernant l'échelle, la communauté, la responsabilité, les secteurs qui encadrent ses programmes, et les politiques et rôles des bailleurs de fonds.

Enseignements

Planifier la durabilité des infrastructures informatiques de la même manière que tout autre projet matériel.

L'environnement urbain modifie la perspective des programmes dans de nombreux domaines, notamment celui du partenariat.

ADAPTATION DE PROGRAMMES À UN ENVIRONNEMENT URBAIN AU PAKISTAN

3 Partenariats

Partenariats

Travailler dans un contexte urbain demande de penser et de gérer les partenariats d'une tout autre manière. Les ONG internationales telles qu'Oxfam sont des acteurs relativement nouveaux dans les villes. Les organisations qui existent ont souvent un profil différent de celles avec qui Oxfam a l'habitude de travailler. Elles nécessitent un renforcement considérable de leurs capacités en matière de méthodologies participatives et de renforcement institutionnel.

Toutefois, au sein des villes, il existe de plus grandes possibilités de coopérer avec des acteurs non traditionnels, notamment le secteur privé. Le programme a exploré de nouvelles opportunités de coopération avec le secteur privé, mais a découvert que travailler avec ces acteurs s'est révélé être un processus d'apprentissage, et que certains des outils d'Oxfam en matière de partenariat devront sans doute être modifiés pour faciliter de tels partenariats à l'avenir.

ADAPTATION DE PROGRAMMES À UN ENVIRONNEMENT URBAIN AU PAKISTAN

4 Zoom sur...

Adaptation de programmes à un environnement urbain

Échelle et impact

« Lorsque vous travaillez dans un village, le nombre d'habitants n'est pas élevé. Il est donc assez facile de s'assurer d'atteindre la plupart des personnes. Ceci ne fonctionne simplement pas dans une ville », explique Dr Hasnain Ali, Responsable des programmes urbains d'Oxfam au Pakistan. « Nous disposons d'un budget limité, et avec une population ciblée qui se compte en centaines de milliers de personnes, vous vous rendez vite compte qu'il n'est pas possible de fonctionner de la même manière. »

Pour garantir un impact à grande échelle au Pakistan, le programme s'est fortement concentré sur la gouvernance et sur la redevabilité sociale. Oxfam a aidé les citoyens à participer aux processus de planification et aux processus budgétaires, ainsi qu'au suivi de leur mise en œuvre. Cette approche, par le biais de laquelle nous organisons et animons des réseaux locaux afin d'opérer des changements, a potentiellement une bien plus grande portée que la « mise en œuvre directe ». Elle est également plus efficace lorsqu'il s'agit de faire face aux défis à l'échelle, car elle s'appuie sur des ressources existantes (c.-à-d. des ressources gouvernementales) et fait en sorte que l'activité municipale soit ciblée à l'endroit où elle aura le plus d'impact.

Le programme contient une « composante matérielle » qui a été utile pour assurer l'adhésion des groupes de citoyens et des acteurs gouvernementaux locaux. Toutefois, le développement des infrastructures a été limité et s'est basé sur un « fonds de départ » tirant parti des contributions du gouvernement local et des communautés pour lancer les activités. Dans ce cas précis, Oxfam joue un rôle de catalyseur du changement, plutôt que celui d'un responsable.

Nouvelles conceptions de la « communauté »

Dans un contexte rural, le concept de « communauté » est généralement bien compris. Il est facilement identifiable et peut être sous-divisé selon des critères relativement simples (ex. : famille, affiliation religieuse, etc.). Les communautés urbaines sont bien plus diverses et fragmentées. Les personnes peuvent avoir plus d'affinités avec d'autres personnes ayant la même profession ou la même sous-culture qu'avec celles vivant dans le même bâtiment qu'elles.

Les villes sont très individualistes par rapport aux villages. Dans ce contexte, les approches traditionnelles en matière de mobilisation communautaire doivent être repensées. Le programme a répondu à ce défi en utilisant le système de citoyens efficaces au lieu de la communauté, en tant qu'unité clé d'analyse. L'approche a présenté des difficultés, la création de groupes étant plus difficile qu'en milieu rural où les interventions s'appuient souvent sur des structures préexistantes. Elle a également créé des opportunités, les ECG du programme étant généralement plus divers et moins centralisés que les groupes communautaires traditionnels.

Responsabilité : appropriation et coordination

Le contexte urbain présente de nouveaux défis en matière de responsabilité du changement. Au niveau du foyer, la majorité des personnes pauvres vivant en milieu urbain sont locataires ou habitent dans des lieux informels. Elles ont donc un sentiment d'appropriation moindre et se sentent moins responsables de leur environnement. Les foyers disposent de ressources limitées et ne sont guère incités à donner la priorité à des activités portant sur des infrastructures qu'ils n'ont pas le sentiment de posséder. Ils peuvent également considérer à juste titre que la responsabilité appartient aux détenteurs d'obligations (c.-à-d. les propriétaires ou les autorités municipales).

Toutefois, au niveau municipal, l'appropriation et la responsabilité sont complexes et fragmentées et se chevauchent. Un grand nombre d'agences, d'autorités et d'acteurs doivent être consultés avant qu'un simple projet de construction ne puisse être mené à bien.

Le rôle d'Oxfam dans ce contexte est celui de médiateur entre toutes les parties prenantes ayant un intérêt pour le développement local : s'assurer que les citoyens ont connaissance de leurs droits et de leurs responsabilités et soutenir le lobbying auprès des détenteurs d'obligations en faveur du changement, tout en soutenant les autorités locales afin de faire avancer un projet, en recherchant l'adhésion à tous les niveaux.

Problèmes interconnectés et réponse aux attentes

Un enseignement tiré du début du programme a montré qu'une fois les ECG constitués, leurs intérêts sont vite allés au-delà des préoccupations de base en matière d'eau, d'assainissement et d'hygiène. Comme indiqué précédemment, la mise en place de programmes en milieu urbain nécessite une approche globale qui dépasse les secteurs traditionnels. Des moyens de subsistance aux droits dans l'économie informelle, en passant par les tarifs pour la prestation de services aux capacités de gestion des catastrophes, les problèmes en contexte urbain sont bien plus interconnectés et ne peuvent pas être traités de manière individuelle.

De même, les attentes des groupes sont plus élevées et les délais dans lesquels le changement est attendu sont plus courts. Par nécessité, le modèle d'Oxfam fonctionne au niveau de la gouvernance et de la planification. Toutefois, les citoyens représentés dans les ECG se concentrent fortement sur la fourniture de services, ce qui exige une action rapide, une exigence que les détenteurs d'obligations ne sont pas toujours capables de satisfaire. La gestion des attentes et la médiation entre les citoyens et les détenteurs d'obligations ont donc constitué un élément essentiel des programmes.

ADAPTATION DE PROGRAMMES À UN ENVIRONNEMENT URBAIN AU PAKISTAN

Travail avec les bailleurs de fonds

En matière d'environnement urbain, les organismes de mise en œuvre, tout comme les bailleurs de fonds, sont en plein processus d'apprentissage. De nombreux bailleurs de fonds, notamment les plus grandes organisations, continuent de se concentrer sur des projets d'infrastructure à grande échelle, qui bien que présentant une valeur indéniable, ignorent les enseignements tirés en dehors de la ville en ce qui concerne l'engagement communautaire dans la programmation de développement, en matière d'appropriation et de durabilité.

Comme décrit ci-dessus, Oxfam au Pakistan n'a utilisé le matériel qu'en tant que facteur catalytique, en se concentrant plutôt sur la mobilisation, le conseil et la politique. D'un point de vue budgétaire, cela a conduit à la mise en œuvre de projets qui, par nécessité, demandent beaucoup de personnel, ce qui présente moins d'intérêt pour les bailleurs de fonds à la recherche d'un composant de « programme » plus large.

Pour en savoir plus sur ce programme, consultez :
www.oxfam.org.uk/wash-pakistan

ADAPTATION DE PROGRAMMES À UN ENVIRONNEMENT URBAIN AU PAKISTAN

Notes

¹ Banque mondiale (2015a). Population urbaine (% du total) Perspectives d'urbanisation du monde, Divisions de la population des Nations unies. Extrait de <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=PK> Dernière visite le 30/03/2016.

² Banque mondiale (2016). Statistiques sur la santé, la nutrition et la population : estimations et projections démographiques. Extrait de <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=Health%20Nutrition%20and%20Population%20Statistics:%20Population%20estimates%20and%20projections> Dernière visite le 30/03/2016.

³ Banque mondiale (2015b). Population vivant dans des taudis (% de la population urbaine). ONU-Habitat, extrait de la base de données des Objectifs du Millénaire pour le développement de l'Organisation des Nations unies. Données disponibles à l'adresse : mdgs.un.org <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/EN.POP.SLUM.UR.ZS?locations=PK>. Dernière visite le 30/03/2016.

⁴ Indicateurs des objectifs du Millénaire pour le développement (2000). Population vivant dans des taudis (% de la population urbaine), définition. Extrait de <https://mdgs.un.org/unsd/mdg/Metadata.aspx?IndicatorId=0&SeriesId=711>

⁵ Banque mondiale (2015c). Installations d'assainissement améliorées, en milieu urbain (% de la population urbaine y ayant accès). Programme de mesure commune (JMP) de l'OMS/UNICEF pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement. Extrait de <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SH.STA.ACSN.UR?locations=PK>

⁶ Banque mondiale (2015d). Source d'eau améliorée, en milieu urbain (% de la population urbaine y ayant accès) Programme de mesure commune (JMP) de l'OMS/UNICEF pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement. <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SH.H2O.SAFE.UR.ZS?locations=PK>

⁷ Gouvernement du Pakistan, ministère du Changement climatique (2015). Rapport national pour HABITAT III. Juin 2015 Extrait de <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Pakistan-Final-in-English.pdf>

⁸ Ibid, pages 40 et 41.

⁹ Hasan, Arif et Khan, Faisal S. (2014). *Urbanization in Pakistan: A Synthesis and Policy Options Study for Urban Programming*.

¹⁰ Gouvernement du district de Muzaffargarh. *Services and Laws*. <http://muzaffargarh.gop.pk/services-laws/>

¹¹ Gouvernement du district de Muzaffargarh. <http://muzaffargarh.gop.pk/>

© Oxfam International, juillet 2017

Ce document a été rédigé par Ian Goodrich. Oxfam remercie Dr Syed Hasnain Ali et Hashim Zaidi pour leur assistance dans sa réalisation. Ce document fait partie d'une série de textes écrits pour informer et contribuer au débat public sur des problématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires.

Pour en savoir plus sur les questions soulevées dans le présent document, veuillez contacter : hkuwabara@oxfam.org.uk

Ce document est protégé par droits d'auteur, mais peut être utilisé librement à des fins de plaidoyer, de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel : policyandpractice@oxfam.org.uk

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

Publié par Oxfam GB pour Oxfam International sous l'ISBN 978-1-78748-062-9 en juillet 2017.

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Royaume-Uni.

Traduction et relecture : Tony Cerezo et Barbara Scottu

Oxfam

Oxfam est une confédération internationale de 20 organisations qui, dans le cadre d'un mouvement mondial pour le changement, travaillent en réseau dans plus de 90 pays à la construction d'un avenir libéré de l'injustice qu'est la pauvreté. Pour de plus amples informations, veuillez contacter les différents affiliés ou visiter www.oxfam.org

Photo de couverture : Timothy Allen/Oxfam

WE
WON'T
LIVE
WITH
POVERTY



OXFAM