

L'aide basée sur les résultats dans le secteur de l'eau et de l'assainissement

L'expérience acquise à ce jour

Geeta Kumar et Josses Mugabi

L'aide basée sur les résultats (OBA) est utilisée depuis le début des années 2000 pour fournir des services sociaux et des infrastructures de base aux pauvres, généralement par le biais de partenariats public-privé. La formule ayant été peu appliquée jusqu'ici aux services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, le Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats (GPOBA) déploie des efforts concertés pour l'employer à titre expérimental dans ce secteur. Le nombre d'opérateurs privés d'envergure locale et régionale est en augmentation, et des prestataires publics sont associés à certains projets. La présente note, qui est fondée sur une étude de la Banque mondiale intitulée « Output-Based Aid: Lessons Learned and Best Practices » (Mumssen, Johannes et Kumar 2010), vise à diffuser les enseignements tirés jusqu'ici de l'application de la formule OBA au secteur de l'eau et de l'assainissement et les meilleures pratiques dans ce domaine.

L'aide basée sur les résultats (OBA) est un mécanisme de financement fondé sur l'obtention de résultats qui subordonne le décaissement de fonds publics (principalement sous forme de subventions) à la prestation de services ou à la réalisation de produits clairement définis. On dénombre actuellement 22 projets OBA dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, auxquels le Groupe de la Banque mondiale participe : 15 projets d'approvisionnement en eau, trois projets d'assainissement et quatre projets fournissant ces deux types de services à la fois¹. La plupart de ces opérations, qui concernent des réseaux d'adduction d'eau, prévoient le versement d'une subvention ponctuelle pour l'accès au service. Le terme accès s'entend habituellement au sens de raccordement fonctionnel au réseau. La moitié environ de ces projets se situe en Afrique subsaharienne (figure 1), notamment parce que le GPOBA s'attache délibérément à conduire des opérations pilotes dans cette région.

Financement

Sur les 22 projets identifiés, sept prévoient l'octroi de subventions OBA financées par la Banque mondiale pour un montant total de 82 millions de dollars. Ces subventions comprennent des financements concessionnels de l'Association internationale de développement (IDA) et des financements non concessionnels de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD). Les 15 autres projets sont financés par des subventions du GPOBA totalisant 54,9 millions de dollars. Les subventions couvrent habituellement jusqu'à 65 % des coûts totaux. Certains projets financés par le GPOBA s'inscrivent dans le cadre d'une initiative de plus large envergure de l'IDA ou de la BIRD, comme les projets d'installations individuelles d'assainissement au Sénégal, par exemple, qui sont financés par l'IDA et le GPOBA.



Photo de Jonathan Davidar

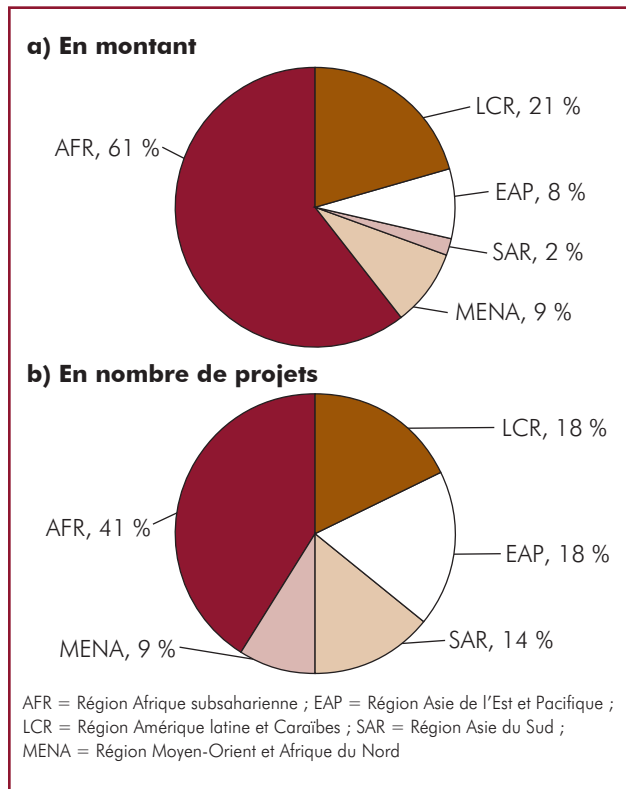
Les cofinancements proviennent le plus souvent des contributions des bénéficiaires et couvrent en moyenne 15 % environ des coûts totaux. Dans certains cas, c'est l'État ou le secteur privé qui contribue au financement du projet, dans d'autres, c'est l'opérateur public, comme la société nationale de l'eau et de l'assainissement (National Water and Sewerage Corporation) en Ouganda. Au Honduras, une autre formule de cofinancement a été mise en place, suivant laquelle un mécanisme OBA cible des projets de petite ou moyenne envergure portant sur des opérations entièrement nouvelles ou visant à étendre des projets existants dans des zones rurales et périurbaines. L'administration centrale contribue au financement en apportant un million de dollars à titre de « financement relais », ce qui permet de financer des projets mis en œuvre par des opérateurs publics qui n'ont guère, ou pas, accès au crédit à des conditions commerciales ; le GPOBA fournit par ailleurs une subvention de quatre millions de dollars (Mandri-Perrott, Schiffler et Aguilera 2009).

Ciblage

La quasi totalité des projets d'approvisionnement en eau identifiés se fonde principalement sur des critères géographiques pour cibler les bénéficiaires. Ces opérations, d'envergure habituellement modeste, couvrent des zones où sont concentrés les segments les plus pauvres de la population et où le risque est faible que des non pauvres

Geeta Kumar est consultante auprès du Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats. **Josses Mugabi** travaille au département de l'Eau et du développement urbain de la Région Asie du Sud de la Banque mondiale dans le cadre du Programme de jeunes cadres.

Figure 1 : Répartition des projets OBA du Groupe de la Banque mondiale dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, par région



bénéficient du projet. Certains prestataires de services ont mis au point d'autres mécanismes :

- Aux Philippines, le projet d'approvisionnement en eau de Manille cible les bénéficiaires en se fondant à la fois sur des critères géographiques et des critères de ressources. Il vise des groupes de population officiellement classés comme « indigents », à savoir ceux dont le revenu par habitant est inférieur à un dollar par jour (Menzies et Suardi 2009).
- Dans l'État indien de l'Andhra Pradesh, un projet visant à améliorer l'approvisionnement en eau des zones rurales procède à un ciblage combinant critères géographiques, critères de ressources et système d'autosélection. Les bénéficiaires situés dans les 25 villages couverts par le projet sont ciblés grâce à un système de « carte de rationnement », qui permet aux personnes à faible revenu de se procurer des produits de base à prix réduit (Mandri-Perrott 2008).

Risque de performance

Dans le cadre d'un projet OBA, c'est le prestataire de service qui assume le risque de performance, autrement dit qui préfinance les réalisations avant d'être remboursé au moyen de la subvention OBA une fois que la fourniture effective des prestations convenues au préalable a été vérifiée de manière indépendante. Dans le secteur de l'eau, ces réalisations sont généralement des raccordements au réseau fonctionnels, dont la mise en place effective est attestée par des factures ou des registres de consommation. Dans la plupart des projets financés par le GPOBA, afin de renforcer la viabilité de la formule, une

partie de la subvention basée sur les résultats est décaissée au terme d'une période de plusieurs mois durant laquelle le service est fourni.

- Au Viet Nam, dans le cadre du projet d'approvisionnement en eau des zones rurales (Vietnam Rural Water Project), 80 % de la subvention du GPOBA sont versés à l'ONG internationale qui exécute le projet (East Meets West Foundation), après vérification de la mise en place effective du raccordement, et les 20 % restants sont décaissés à l'issue d'une période de six mois durant laquelle le service fonctionne de manière satisfaisante.
- Au Kenya, le paiement des associations locales impliquées dans le projet de microfinancement de réseaux communautaires d'approvisionnement en eau (Kenya Microfinance for Community Water Schemes Project) est subordonné à la vérification des réalisations suivantes : les raccordements sont fonctionnels, le service a été fourni pendant plusieurs mois et, dans certains cas, il est démontré que les ventes ont augmenté (Virjee 2010).

Dans le secteur de l'eau, les prestataires de services sont généralement de petits opérateurs locaux, des ONG ou des organisations communautaires qui, à défaut d'un accès suffisant au crédit, peuvent avoir du mal à préfinancer des réalisations, ce qui restreint les possibilités de transfert du risque de performance aux prestataires, comme l'illustre le cas de l'Ouganda (encadré 1).

Outre le transfert du risque de performance, un cadre contractuel solide pour les projets OBA pilotes dans le secteur de l'eau peut aider à assurer la qualité des services fournis et servir de garde-fou en cas de problème.

Suivi et vérification

Dans le secteur de l'eau, le terme « réalisations » désigne principalement les raccordements au réseau par branchements individuels, robinets collectifs ou bornes fontaines. En principe, le suivi des réalisations n'est pas différent de celui effectué dans les autres secteurs. Mais en pratique, comme la majorité des projets OBA identifiés dans le secteur de l'eau sont financés par le GPOBA et que ce partenariat finance habituellement le recrutement d'agents de vérification indépendants, la plupart des projets identifiés dans ce secteur font appel à des techniciens indépendants pour procéder à ces vérifications.

Si l'on veut pouvoir tirer des enseignements des activités de suivi en vue de la mise en œuvre de projets de plus large envergure, il convient également d'associer les pouvoirs publics à la démarche. Dans le cadre du projet ougandais en faveur des petites localités, l'agent de vérification indépendant rend compte à la direction de l'Eau du ministère de l'Eau et de l'Environnement. Parfois, lorsque des problèmes de capacité se posent, les partenaires de développement peuvent jouer un rôle plus important dans le processus de suivi et de vérification dans le cas de projets associant des petits opérateurs locaux.

Premiers enseignements

L'application de la formule OBA au secteur de l'eau en est encore à un stade expérimental, mais on peut déjà tirer plusieurs enseignements importants de l'expérience acquise :

Encadré 1 : Paiements par étapes dans le secteur de l'eau en Ouganda

En Ouganda, un projet visant à accroître l'accès à l'eau dans les petites localités, qui est financé par le GPOBA et fait appel à de petits opérateurs privés locaux, recourt à deux méthodes différentes de paiements basés sur les résultats. Dans les petites localités, où il s'agit principalement d'étendre le réseau existant, le projet applique la formule OBA « classique », selon laquelle les opérateurs privés sont payés après vérification de la mise en place effective des raccordements et des services d'approvisionnement en eau. Dans les pôles de croissance ruraux, en revanche, où il s'agit d'installer de nouveaux réseaux, le paiement des subventions basées sur les résultats s'effectue en deux temps : 60 % sont versés durant la phase de construction, et 40 % après que la mise en place des raccordements et la fourniture des prestations fournies ont été vérifiées.

Les opérateurs ont du mal à obtenir les financements d'un coût abordable dont ils ont besoin pour couvrir les dépenses jusqu'à ce qu'ils fournissent les prestations, et l'approche OBA est nouvelle. La crainte était que ces deux facteurs accroissent les coûts au point de les rendre prohibitifs pour les pauvres (une partie des coûts est répercutée sur les tarifs) ou de carrément dissuader les opérateurs de soumissionner. En fonction des résultats du pilote, la méthode de décaissement utilisée dans les pôles de croissance ruraux pourrait évoluer pour se rapprocher de la formule OBA habituelle.

Les subventions doivent être alignées sur les incitations. Les projets OBA mis en œuvre à titre expérimental dans le secteur de l'eau prévoient le versement ponctuel d'une subvention spécifique clairement définie. Mais la viabilité à long terme de projets de ce type dépend en grande partie de la relation entre la subvention versée et le tarif facturé aux clients pour un accès ininterrompu au service. Les tarifs doivent être d'un niveau abordable pour les pauvres et couvrir l'intégralité des coûts raisonnables d'une exploitation efficiente.

Lorsque les tarifs sont inférieurs aux coûts d'exploitation, le raccordement de nouveaux usagers se traduit par des pertes pour le prestataire de services. Celui-ci ne dispose donc pas des ressources suffisantes pour assurer l'entretien du réseau, ce qui ne l'incite pas à servir des clients à ces tarifs. C'est pourquoi les efforts visant à appliquer l'approche OBA à grande échelle dans le secteur de l'eau et à l'intégrer dans les opérations courantes doivent aller de pair avec une réforme de la tarification. Ces problèmes ont été mis en évidence dans le cadre de projets OBA tels que ceux du Kenya et de l'Ouganda dans le secteur de l'eau (Azuba, Mugabi et Mumssen 2010 ; Virjee 2010).

La mobilisation de capitaux privés dépend de la réforme tarifaire. La formule OBA permet effectivement de mobiliser des financements privés, mais le montant des apports dépendra de la mesure dans laquelle les tarifs peuvent refléter les coûts d'investissement tout en restant d'un niveau abordable. Au bout du compte, le prestataire de services doit pouvoir récupérer sa mise grâce aux tarifs. Si l'objectif est de verser une subvention d'un moindre montant et de recouvrer une part plus importante de l'investissement grâce à des financements privés, il faut s'assurer que les tarifs permettent d'absorber ces coûts.

Là où l'expérience du secteur privé peut favoriser les gains d'efficacité et la discipline du marché dans le secteur de l'eau (comme en Ouganda), il faut faire davantage pour encourager et appuyer les prestataires privés potentiels, en particulier les petits opérateurs et les prestataires locaux. Il convient également de jouer davantage la carte du renforcement des capacités (notamment en matière de facturation, de commercialisation et d'accès au crédit) et du partenariat avec des organisations locales.

L'accès au crédit reste un problème majeur. Certains instruments financiers formels, tels que des garanties, peuvent faciliter l'accès au crédit, mais ils sont peu utilisés dans le secteur de l'eau, même si quelques mécanismes de garantie et de lignes de crédit accordées au secteur bancaire ont été mis à l'essai dans divers contextes. Lorsque ce type d'instrument n'est pas immédiatement disponible, les projets OBA peuvent opter pour des paiements en plusieurs étapes, suivant un calendrier raisonnable, étant entendu que le prestataire de service continue d'assumer la majeure partie du risque de performance.

En outre, il faut faire davantage pour s'attaquer aux problèmes rencontrés par les petits prestataires locaux, qui sont le plus susceptibles d'opérer en zones rurales et périurbaines. Les exemples suivants illustrent certaines possibilités de préfinancement, mais aussi de financement de projet en général.

- Dans le cadre du projet dans le secteur de l'eau au Kenya, K-Rep Bank a contracté auprès du service de crédit au développement (Development Credit Authority) de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) une garantie partielle de crédit pour réduire le montant de la caution exigée des emprunteurs, à savoir des associations communautaires d'usagers de l'eau (Virjee 2010).
- Au Honduras, les prestataires privés (y compris les ONG), peuvent contracter des emprunts d'un montant limité à des conditions commerciales (mais assortis de périodes de remboursement très courtes), qui sont garantis en dernier ressort par des actifs municipaux. D'autant plus que le mécanisme de subvention payable par le GPOBA rassure les créanciers commerciaux. Les organismes d'exécution publics peuvent obtenir des crédits relais. Ces prêts publics (à taux effectivement nul) sont garantis par les futurs transferts de compétences sectorielles que l'administration centrale opérera au profit des municipalités.
- Plusieurs dispositifs ont été mis à l'essai dans le cadre du projet en Ouganda, notamment la fourniture par étapes des prestations pour réduire le montant des préfinancements nécessaires ou certaines mesures de renforcement des capacités des opérateurs privés et des banques locales. Les opérateurs privés préfèrent néanmoins recourir à l'autofinancement et à leur fond de roulement plutôt qu'aux emprunts bancaires. Maintenant que les opérateurs commencent à obtenir des résultats, plusieurs banques locales manifestent cependant un regain d'intérêt pour ce type de projet et souhaitent y participer (Azuba, Mugabi et Mumssen 2010).

Il est essentiel de créer une demande. Le risque lié à la demande peut être important dans le cadre des projets OBA dans le secteur de l'eau. Les populations pauvres, souvent peu familiarisées avec le service ou les procédures de raccordement et de paiement, tardent parfois à demander à y avoir accès. Cela peut prolonger la période de déploiement du projet et par conséquent le laps de temps qui s'écoule avant que les

prestataires puissent être remboursés. Il est primordial de mobiliser et de sensibiliser la population locale. Le projet d'approvisionnement en eau des zones rurales en Inde et le projet d'installations individuelles d'assainissement au Sénégal font appel à des organisations non gouvernementales (ONG) pour encourager la participation des populations locales et renforcer l'acceptation du service.

Les besoins de renforcement des capacités peuvent être importants. Le passage d'un modèle axé sur les intrants à une approche basée sur les résultats pose de nouveaux problèmes, tant aux pouvoirs publics qu'aux prestataires de services. Les capacités de mise en œuvre et de suivi sont limitées, en particulier dans les pays où l'approche OBA est le plus nécessaire. La mise en place d'une formation ciblée, le recrutement d'agents de vérification indépendants et le fait d'associer des ONG aux actions de sensibilisation des populations locales et des administrateurs privés à la gestion des fonds OBA sont autant de solutions destinées à accroître les capacités.

La présence des éléments suivants semble particulièrement importante pour que l'approche OBA donne de bons résultats dans le secteur de l'eau :

- Marché structuré et expérience du jeu de la concurrence pour encourager l'efficacité.
- Cadre réglementaire ou juridique et contractuel, en particulier règles de définition et d'ajustement des tarifs.
- Capacité des organismes d'exécution — par exemple, aptitude à gérer le déroulement des transactions, suivi et vérification, flux financiers, maîtrise des dispositifs basés sur la performance et disposition à travailler dans ce cadre.
- Expérience de travail avec des prestataires de services privés, le cas échéant.

Conclusion

Les projets OBA associant des prestataires publics et privés commencent à donner des résultats, en procurant notamment des gains d'efficacité grâce aux procédures d'appel à la concurrence. Plus important encore, ces projets permettent à un plus grand nombre de ménages pauvres d'accéder à des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement.

La viabilité à long terme des projets OBA est toutefois directement liée à celle du cadre dans lequel ils sont mis en œuvre, et ces projets ne peuvent être traités indépendamment des

questions de plus large portée qui se posent à l'échelle du secteur. Sur la base de ce que l'on a pu observer, il est essentiel d'instaurer un climat porteur pour l'approche basée sur les résultats si l'on veut maximiser l'impact des projets OBA et les intégrer dans les opérations courantes. Grâce à cette approche, les opérateurs privés peuvent faire bénéficier de leur expertise des zones pauvres qu'ils n'auraient probablement pas servies en d'autres circonstances, mais pour que la formule donne de bons résultats encore faut-il que les pratiques juridiques ou réglementaires encouragent les opérateurs privés à prendre des risques.

À mesure que les partenaires de développement utilisent l'approche OBA de manière plus intensive et à plus grande échelle, il faut les encourager à en étendre l'application au financement de diverses initiatives, notamment de réformes des politiques publiques et des institutions en amont, afin d'améliorer la performance de l'opérateur ou du secteur d'une manière qui soit mesurable et se prête donc à l'application de formules basées sur les résultats.

Références

- Azuba, C., J. Mugabi et Y. Mumssen. 2010. « Ouganda : l'aide basée sur les résultats à l'appui de l'approvisionnement en eau — Accroître l'accès à l'eau dans les petites localités ». OBAApproaches 35.
- Mandri-Perrott, C. 2008. *Output-Based Aid in India: Community Water Project in Andhra Pradesh*. OBAApproaches 21.
- Mandri-Perrott, C., M. Schiffler et A. S. Aguilera. 2009. « L'aide basée sur les résultats au Honduras : Un mécanisme OBA pour le secteur de l'eau et de l'assainissement ». OBAApproaches 29.
- Menzies, I. et M. Suardi. 2009. *Output-Based Aid in the Philippines: Improved Access to Water Services for Poor Households in Metro Manila*. OBAApproaches 28.
- Mumssen, Y., L. Johannes et G. Kumar. 2010. *Output-Based Aid: Lessons Learned and Best Practices*. Washington, Banque mondiale.
- Virjee, K. 2010. « Mobiliser le secteur privé pour financer des réseaux d'adduction d'eau en zone rurale au Kenya : Comment utiliser l'aide basée sur les résultats ». OBAApproaches 30.

¹ Un autre projet OBA a été identifié dans le secteur de l'eau auquel le Groupe de la Banque mondiale ne participe pas.

À propos de la série OBAApproaches

OBAApproaches est un forum de réflexion sur la prestation de services de base aux populations pauvres qui diffuse les expériences récentes et les innovations dans ce domaine. Les articles publiés dans cette série traitent plus particulièrement de l'application de l'aide basée sur les résultats (ou la performance) à la fourniture de services dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des télécommunications, des transports, de la santé et de l'éducation dans les pays en développement.

Les études de cas sont choisies et présentées par les auteurs en accord avec l'équipe du GPOBA. Les opinions qui y sont exprimées ne sauraient être attribuées aux donateurs du GPOBA, à la Banque mondiale ou aux institutions qui lui sont affiliées. Les conclusions de ces études ne reflètent pas non plus la position officielle du GPOBA, de la Banque mondiale ou des pays qu'ils représentent.