

L'aide basée sur les résultats au Honduras : Un Mécanisme OBA pour le secteur de l'eau et de l'assainissement

Cledan Mandri-Perrott, Manuel Schiffler et Ana Silvia Aguilera

Le Honduras assure à ses habitants un accès raisonnable à l'eau et à l'assainissement, mais cette desserte n'est pas universelle, en particulier dans les zones rurales et périurbaines, et les services fournis sont souvent de piètre qualité. Pour aider le Gouvernement du Honduras à servir l'ensemble de la population et améliorer la qualité des prestations, le Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats (GPOBA) finance un projet destiné à tester la viabilité d'un mécanisme novateur de financement des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Ce dispositif est le premier du genre jamais financé par le GPOBA. Ce Mécanisme, qui relève structurellement du Fonds d'investissement social hondurien, vise à améliorer l'accès aux services d'approvisionnement en eau et d'assainissement d'environ 15 000 ménages à faible revenu et à renforcer l'efficacité et la transparence du financement des investissements dans ce secteur. Pour être éligibles au financement du Mécanisme OBA, les projets doivent remplir certains critères. Le versement des subventions est subordonné à l'obtention de résultats vérifiables.



Photo reproduite avec l'aimable autorisation de la Banque mondiale

San Pedro Sula ; la compagnie nationale de l'eau, SANAA, approvisionne la capitale, Tegucigalpa, et vingt villes de taille moyenne ; et trois sociétés d'économie mixte, ainsi que plusieurs municipalités et prestataires municipaux, opèrent dans d'autres villes moyennes et petites agglomérations. La plupart des branchements sont dépourvus de compteur, or la consommation est élevée et les pertes d'eau sont importantes. En revanche, les tarifs sont très bas : environ trois dollars par mois à Tegucigalpa, et généralement moins de un dollar par mois dans les zones rurales. Des tarifs aussi bas suffisent à peine à couvrir les coûts d'exploitation pour un niveau de service de qualité inférieure. Entre 1997 et 2006, le secteur a bénéficié de 262 millions de dollars d'investissements financés en grande partie par des bailleurs de fonds extérieurs, dans le cadre de projets multiples, assujettis à des règles différentes et mis en œuvre par divers organismes d'exécution. C'est ce qui a permis d'étendre quelque peu la couverture, mais de manière peu transparente et sans que la qualité des services ou la viabilité financière en soient sensiblement améliorées⁵.

Cadre général

Situé en Amérique centrale, le Honduras, qui compte 7,5 millions d'habitants, est le quatrième pays le plus pauvre des Amériques. La desserte en eau et en assainissement y est relativement satisfaisante, mais elle n'est pas universelle, en particulier dans les zones rurales et périurbaines. En outre, la qualité des services fournis à la population ayant accès aux infrastructures laisse souvent à désirer. Seule une faible proportion des usagers raccordés au réseau est alimentée sans interruption¹, moins de la moitié reçoivent de l'eau potable², et à peine 10 % des eaux usées collectées sont soumises à une forme de traitement^{3&4}.

Diverses entités assurent la fourniture de services d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Les habitants des zones rurales, qui représentent environ la moitié de la population, sont desservis par 5 000 conseils de l'eau (*juntas de agua*). Dans les zones urbaines, un concessionnaire privé assure la desserte de la capitale économique du pays,

Cledan Mandri-Perrott est spécialiste senior des infrastructures au département Finances, économie et développement urbain de la Banque mondiale. **Manuel Schiffler** travaille actuellement au KfW, mais occupait précédemment les fonctions d'économiste senior, et **Ana Silvia Aguilera** est consultante pour la Région Amérique latine et Caraïbes de la Banque mondiale.

Une desserte universelle et des services de meilleure qualité passent par des investissements accrus, mais d'autres éléments doivent aussi être réunis : une dynamique impulsée par les collectivités locales, des modes de gestion viables permettant de rendre compte des résultats, et un mécanisme garantissant l'utilisation efficace et transparente des fonds publics affectés à ces investissements. Le Gouvernement hondurien a fait un pas dans ce sens en adoptant une loi-cadre régissant le secteur de l'eau potable et de l'assainissement. Cette loi, qui a porté création d'un conseil supérieur d'orientation et d'un organisme de réglementation, vise à transférer à des opérateurs municipaux les services assurés jusqu'ici par SANAA. Ce transfert s'effectuera sur une période de transition de dix ans⁶. Les réformes n'ont toutefois rien changé au mode de financement du secteur qui reste fragmenté. Le plan stratégique de modernisation du secteur publié par le gouvernement en 2005 prévoyait la mise en place d'un système de financement unifié via la création d'un Fonds hondurien pour l'eau et l'assainissement qui n'a toujours pas été établi.

Justification de la participation du GPOBA et objectifs du projet

C'est dans ce contexte que le Gouvernement du Honduras a exprimé son intérêt pour l'approche OBA, qui subordonne le versement de subventions à l'obtention effective de résultats (réalisations) convenus au préalable. Le projet vise deux objectifs interdépendants : tout d'abord, étendre la fourniture de services d'approvisionnement en eau et d'assainissement et en améliorer la qualité ; puis, à moyen terme, mettre en place des formules novatrices de financement des investissements dans le secteur de l'eau et de l'assainissement par le biais d'un mécanisme efficace et transparent de financement des infrastructures sectorielles. Cette opération donnera un accès à une eau et un assainissement de meilleure qualité à un plus grand nombre de ménages à faible revenu (deux dollars par jour en moyenne par habitant) vivant en zones rurales et périurbaines.

Le Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats (GPOBA) assure actuellement l'intégralité du financement du projet qui comprend trois composantes. La première de ces composantes prévoit le versement de quatre millions de dollars de subventions directes pour financer des projets éligibles d'infrastructures d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Chaque projet vise l'obtention de résultats spécifiques, par exemple le raccordement effectif de nouveaux usagers (branchements individuels au réseau de distribution d'eau ou d'assainissement, ou robinets collectifs) et l'amélioration mesurable de la qualité de l'eau. La deuxième composante prévoit une enveloppe de 60 000 dollars destinée à aider les opérateurs à améliorer

la conception des projets et à renforcer leur capacité à les mettre en œuvre. La troisième prévoit 390 000 dollars pour financer les coûts de fonctionnement et de gestion du Mécanisme OBA, et notamment pour payer les services d'agents de vérification indépendants.

Fonctionnement du Mécanisme OBA

Le Mécanisme OBA relève du Fonds d'investissement social hondurien (FHIS). Les opérateurs soumettent au FHIS une demande de subvention forfaitaire couvrant le coût unitaire d'un branchement. Le versement de la subvention est subordonné à l'obtention des résultats préalablement spécifiés pour chaque projet. Le Mécanisme opère sur la base d'un cycle de quatre mois. Les projets font l'objet d'une étude de faisabilité au moment de leur dépôt, et les avantages qui en sont attendus au plan social sont évalués. Un classement des différents projets proposés pour le cycle considéré est ensuite établi. À la fin de chaque cycle, les projets jugés éligibles par l'unité spécialisée du FHIS passent à la phase de mise en œuvre.

La figure 1 présente le cycle du projet et décrit plus en détail les critères à remplir pour pouvoir bénéficier d'un financement au titre du Mécanisme OBA. Le cycle du projet démarre quand une proposition de projet est soumise au Mécanisme OBA. Le projet fait alors l'objet d'un examen pour déterminer s'il est techniquement bien conçu et si la solution proposée est réalisable. Le Mécanisme OBA réalise ensuite un examen détaillé technique, socioéconomique, environnemental et de faisabilité financière. Cet examen permet également de déterminer le montant maximum autorisé pour chaque subvention sur la base du coût du projet et des tarifs envisagés (les tarifs doivent toujours permettre de couvrir au moins les frais d'exploitation et d'entretien)⁷. En aucun cas le montant de la subvention OBA proposée ne dépassera 117 dollars par personne pour les services d'eau, et 130 dollars par personne pour les services d'assainissement. Que l'opérateur soit public ou privé, le montant total de la contribution de la communauté desservie doit couvrir au moins 20 % du coût du projet.

Pour faire l'objet d'un examen plus approfondi, les projets doivent présenter une valeur actualisée nette économique (VANé) des flux de trésorerie positive et une valeur actualisée nette financière (VANf) négative. Il s'ensuit que seuls seront pris en considération les projets qui procurent de nets avantages sociaux et dont la mise en œuvre ne présente aucun intérêt financier pour l'opérateur en l'absence d'un subventionnement.

Compte tenu des ressources disponibles limitées, le Mécanisme OBA évalue les sous-projets en prenant en compte les critères d'éligibilité suivants : a) un indice d'efficacité des coûts unitaires basé sur la subvention la plus faible permettant de toucher le plus grand nombre de ménages ; et b) une comparaison entre le coût total

Figure 1. Cycle du projet et critères d'éligibilité au Mécanisme OBA

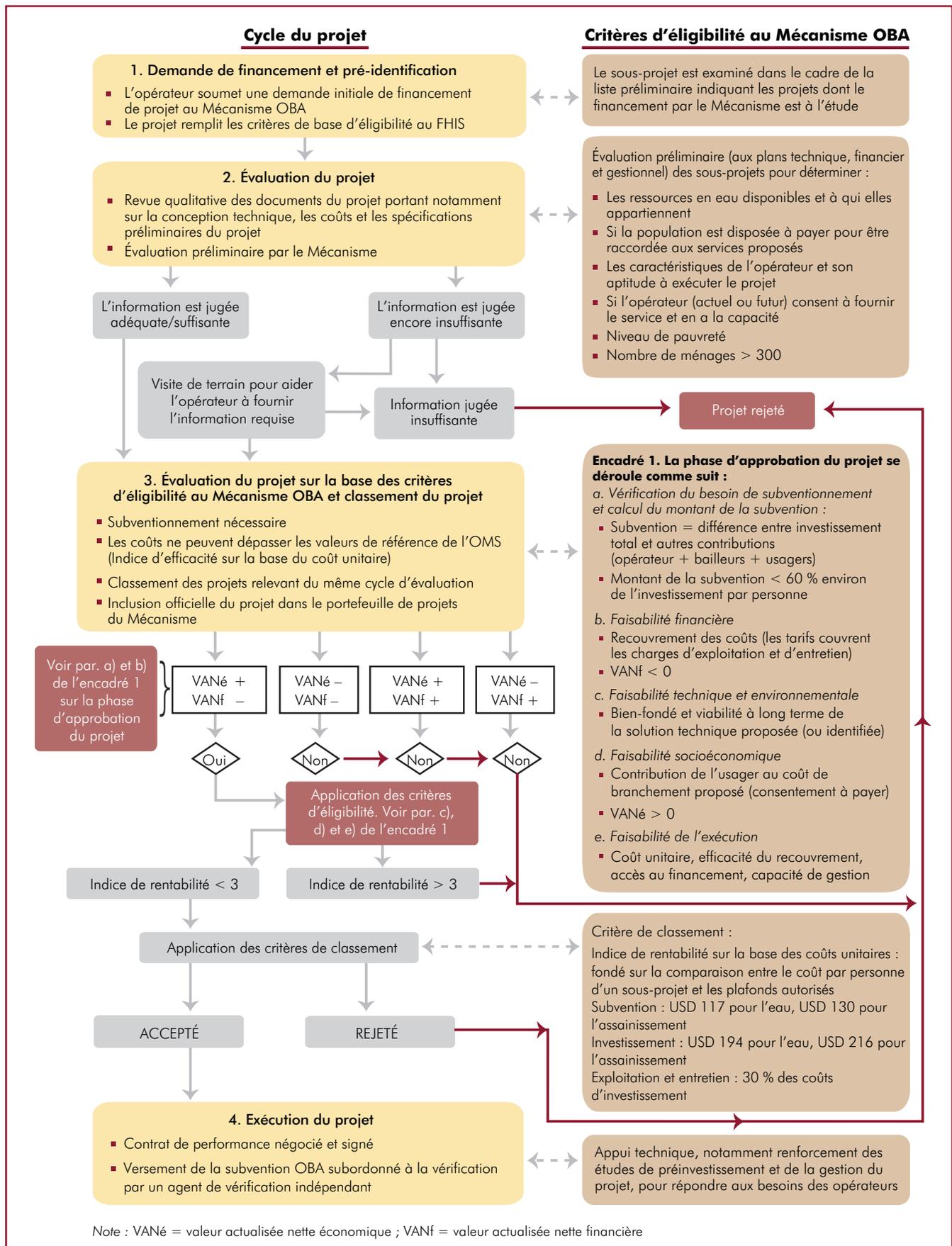


Figure 2. Critères d'éligibilité au Mécanisme OBA



par bénéficiaire de chaque sous-projet et la valeur de référence établie par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Les sous-projets sont ensuite comparés entre eux et classés sur la base du montant le plus faible de subvention permettant de toucher le plus grand nombre de bénéficiaires.

À ce stade, le Mécanisme OBA détermine s'il est ou non nécessaire d'apporter une assistance technique supplémentaire aux projets jugés éligibles pour en améliorer les caractéristiques techniques et/ou renforcer les capacités locales en appuyant certaines modalités d'exécution.

Chaque opérateur signe un Contrat de performance décrivant en détail les rôles et les responsabilités des parties, ainsi que les indicateurs conditionnant le versement de la subvention. L'opérateur peut entreprendre lui-même les travaux de construction ou les confier à un sous-traitant. Un agent de vérification indépendant est recruté avant le démarrage des travaux pour vérifier les données qui serviront de référence aux fins du paiement des réalisations. Cet agent est aussi chargé de vérifier ultérieurement que les résultats convenus ont bien été réalisés. La subvention est décaissée en trois tranches : 10 % après la signature du contrat ; 65 % une fois les travaux de construction terminés et le nombre de nouveaux branchements réalisés vérifié de manière indépendante ; et les 25 % restants, six mois après la mise en exploitation du projet et la vérification indépendante de plusieurs indicateurs de qualité et de viabilité du service.

Le Contrat de performance fait obligation à chaque opérateur de fournir les garanties suivantes : une garantie pour la première tranche de la subvention ; une garantie de bonne exécution représentant 15 % du montant total du marché de travaux durant la période de construction ; et une garantie sur les travaux représentant 5 % du montant total de la subvention pour une période d'un an à compter de la date à laquelle lesdits travaux ont été commandités.

Le Mécanisme OBA dispose de fonds permettant de financer des prêts relais pour aider les opérateurs privés à couvrir les coûts de préinvestissement. Le Gouvernement hondurien fournit les ressources nécessaires à cet effet sous la forme d'un fonds de roulement doté d'un million de dollars. Les opérateurs publics remboursent les prêts relais au Mécanisme OBA une fois que les sous-projets ont obtenu les résultats convenus. Ces prêts relais ne sont pas décaissés en une seule tranche mais donnent plutôt lieu au versement d'un montant initial en espèces n'excédant pas 10 % du montant total du prêt. Le solde du prêt est décaissé progressivement suivant le calendrier de passation des marchés nécessaires au projet. Lorsqu'un opérateur public sous-traite les travaux de construction, la garantie de bonne exécution et les garanties couvrant les travaux sont fournies par les sous-traitants.

Mise en œuvre du Mécanisme OBA au Honduras

Le Mécanisme OBA au Honduras est devenu opérationnel en 2008. Le premier cycle d'évaluation des sous-projets (Phase 1) a donné lieu à l'examen d'une douzaine de projets et à la signature avec deux opérateurs de contrats en cours d'exécution. Le premier contrat, qui porte sur 12 sous-projets d'approvisionnement en eau dans 16 zones périurbaines de Tegucigalpa, a été signé avec SANAA pour l'installation de compteurs, la construction de réservoirs et la pose de canalisations de distribution d'eau. Le paiement de ces opérations est subordonné au raccordement effectif des ménages au réseau. Le contrat signé avec l'opérateur public SANAA porte sur une subvention de 0,9 million de dollars, assortie d'un prêt relais de 0,63 million de dollars.

Le second contrat a été signé avec un opérateur privé, Aguas de Puerto Cortes (APC), pour une subvention de 0,18 million de dollars. Cette opération s'est soldée par une amélioration de la qualité de l'eau fournie aux ménages. Dans le cadre de la Phase 2, 18 sous-projets mis en œuvre par des opérateurs publics et quatre sous-projets exécutés par des opérateurs privés ont fait l'objet d'une évaluation et d'un classement. Compte tenu des résultats de cette évaluation et des ressources disponibles pour financer de nouveaux contrats, le Mécanisme OBA envisage de signer quatre contrats supplémentaires avec des opérateurs publics et deux autres avec des opérateurs privés pour la période 2009–2010.

Résultats obtenus et enseignements tirés

La mise en place d'un Mécanisme OBA ne va pas sans difficultés. Contrairement à un projet OBA classique, ce Mécanisme a vocation à financer de nombreux projets

présentant de multiples caractéristiques. On peut tirer plusieurs leçons de l'expérience :

- Dans la structure initiale, c'est l'organisme de réglementation ERSAPS qui était censé assurer la vérification indépendante des réalisations. Mais la capacité du régulateur étant en réalité très faible (tant au plan technique que financier), il a fallu recruter des consultants pour cette tâche.
- Les fonds d'assistance technique sont d'une importance capitale pour renforcer la capacité de l'opérateur à exécuter les projets, en particulier dans le cas de municipalités ou de communautés pauvres.
- La méthode de sélection, telle que conçue actuellement, favorise les projets qui peuvent se procurer des ressources complémentaires auprès d'autres bailleurs ou sources de fonds. En outre, les critères de classement privilégient le plus souvent les zones planes et densément peuplées. Étant donné qu'un coefficient de pondération élevé est attribué à la desserte du nombre maximum de ménages avec un dollar de subvention, les petites communautés sont moins susceptibles de bénéficier du programme. L'approvisionnement en eau coûte plus cher lorsque la ressource doit être pompée ; les projets de ce type risquent donc de ne pas être jugés éligibles ou d'être relégués en queue de classement.
- La hausse des prix de construction a obligé à revoir à la baisse les objectifs de réalisations matérielles et à ajuster les coûts utilisés comme référence pour sélectionner et classer les projets éligibles. Le renchérissement des coûts entre la date de signature du contrat et la date de réalisation des travaux représente un risque important pour les opérateurs.
- Il faudra du temps pour mettre en place un système plus efficace et transparent de financement des investissements sectoriels avec des fonds publics. D'autant qu'au Honduras, les bailleurs utilisent des mécanismes de financement basés sur les ressources nécessaires (qui n'obligent pas les opérateurs à assumer un quelconque risque de préfinancement) et subventionnent davantage les dépenses d'équipement. Il faut souhaiter qu'au vu des résultats obtenus par ce mécanisme pilote, les parties prenantes — en particulier les bailleurs désireux de financer des investissements — adopteront progressivement l'approche OBA pour injecter des fonds dans le secteur et donner ainsi plus largement accès au réseau et à des prestations de meilleure qualité aux groupes de population qui sont actuellement mal desservis ou pas du tout. L'application du mécanisme existant à tous les projets du secteur réduirait également les coûts de transaction pour l'État.
- Il est trop tôt pour savoir si comparée à la formule classique de financement des investissements dans le secteur, l'approche OBA permet de réduire le temps

nécessaire à l'exécution. D'après ce que l'on a pu constater, il semblerait toutefois que la mise en place d'un Mécanisme OBA prend du temps.

- Les besoins concrets sur le terrain diffèrent quelque peu de ceux qui avaient été envisagés à la conception du projet. Le projet posait ainsi comme hypothèse que les usagers demanderaient des robinets collectifs, alors qu'en réalité ils veulent des branchements individuels et sont disposés à payer pour les obtenir.

Conclusions

L'utilisation du Mécanisme OBA pose un certain nombre de difficultés. La question de savoir si la formule est celle qui convient au Honduras n'est toujours pas tranchée. Si le pilote est concluant, le FHIS envisage d'appliquer l'approche OBA à tous ses financements sectoriels ; son application pourrait même être étendue à tous les projets d'approvisionnement en eau et d'assainissement financés par l'État hondurien. L'utilisation d'une approche OBA pour financer les investissements dans le secteur de l'eau et de l'assainissement présente plusieurs avantages :

- L'évaluation des projets sur la base de leurs qualités intrinsèques et les uns par rapport aux autres rend le processus de sélection plus équitable et transparent.
- Le fait de subordonner les paiements aux réalisations renforce la focalisation de l'opérateur sur les résultats et améliore la qualité du suivi et de l'évaluation puisque tous les résultats doivent être validés par des agents de vérification indépendants.
- Les tarifs de chaque projet doivent permettre de couvrir au moins les coûts d'exploitation et d'entretien, ce qui n'est pas le cas actuellement au Honduras, où de nombreux prestataires couvrent à peine leurs charges d'exploitation et différent l'entretien.
- Les opérateurs publics peuvent préfinancer les investissements au moyen de prêts relais. Ce mode de financement fait intervenir des arrangements complexes entre le bénéficiaire du prêt (l'opérateur) et l'État, mais il fait retomber la responsabilité de la réalisation ou de l'obtention des résultats convenus sur l'opérateur. Ce faisant, il renforce l'obligation de rendre compte de l'emploi des fonds fournis.
- Les opérateurs privés peuvent préfinancer les investissements en puisant dans leurs propres ressources ou en faisant appel à des banques commerciales locales.
- Certains des projets financés par le Mécanisme OBA complètent des investissements en amont financés par d'autres bailleurs. Le Mécanisme OBA a permis ici de parachever ces efforts en mettant en place de manière décisive les maillons manquants. Citons à cet égard le projet de SANAA à San Agustín : l'Union européenne et l'USAID ont contribué au financement du réseau de distribution primaire,

mais les bénéficiaires n'ont pas tous été raccordés, et l'infrastructure d'assainissement n'est toujours pas en place.

Enfin, le Mécanisme OBA prolonge et renforce les bonnes pratiques appliquées dans le secteur, telle que l'initiative *contribución por mejoras*, par exemple, qui prévoit que les autorités municipales négocient un accord avec les résidents concernés pour partager les coûts et payer l'installation de nouveaux réseaux publics ; d'autres pratiques, comme les contributions en nature des populations, l'implication des autorités locales et la participation des habitants à la prise de décision, sont également encouragées.

- ¹ Selon l'Organisation mondiale de la santé, 2 % en 2000. (*Evaluación 2000 agua potable y saneamiento en las Américas, Honduras*). Ce pourcentage a légèrement augmenté depuis, le problème des coupures d'eau ne se posant plus dans les villes de Puerto Cortes et San Pedro Sula.
- ² En 2006, d'après l'étude de Lino Murillo intitulée *Los desafíos de los sistemas de agua potable rural*, 75 % de l'eau distribuée en zone urbaine et 12 % en zone rurale étaient désinfectés.
- ³ Information communiquée par Rodolfo Ochoa Alvarez, División de Investigación y Análisis Técnico en Agua Potable y Saneamiento del SANAA, 3 octobre 2007.
- ⁴ Les données sectorielles sont insuffisantes et parfois contradictoires, ce qui complique encore l'analyse. Ainsi, d'après une enquête conduite en 2006, 81 % des ménages avaient accès à un approvisionnement en eau amélioré, alors que selon le Programme commun de surveillance chargé de suivre les progrès en direction de l'Objectif de développement pour le Millénaire (ODM) relatif à l'eau et à l'assainissement à l'échelle mondiale, cette proportion était de 87 % en 2004. Selon la même enquête, 86 % des Honduriens avaient accès à des services d'assainissement adéquats en 2006, contre à peine 69 % d'après le Programme commun de surveillance.
- ⁵ La ville de Puerto Cortes constitue à cet égard une exception notable. Depuis 1993, la production d'eau et le nombre de ménages desservis ont augmenté de plus de 100 %, l'approvisionnement est ininterrompu, des compteurs ont été installés, les mauvais payeurs ont leur service coupé, les tarifs ont plus que doublé, le traitement des eaux usées a été introduit, et la première société d'économie mixte et à participation citoyenne a été créée au Honduras. Malheureusement, la réussite de Puerto Cortes n'a pas été reproduite ailleurs dans le pays.
- ⁶ Au début de 2009, seule une municipalité (Siguatepeque) s'était vu effectivement confier ce rôle. La période de transition initialement fixée à cinq ans par la loi de 2003 a dû être prolongée de cinq ans en 2008.
- ⁷ Le montant de la subvention proposée est basé sur l'évaluation du coût total de l'investissement à consentir au titre du projet, déduction faite des autres contributions, notamment des apports en nature de la collectivité sous forme de terres et de travail, des contributions des municipalités et des autres bailleurs de fonds et, le cas échéant, de l'excédent de recettes une fois couverts les frais d'exploitation et d'entretien.

À propos de la série OBA *Approaches*

OBA *Approaches* 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.

Pour en savoir plus, rendez-vous sur le site :
www.gpoba.org



Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats