

Utiliser l'aide basée sur les résultats dans les projets de développement urbain

Wajiha Ahmed et Iain Menzies



Crédit photo : GPOBA

Face à l'urbanisation de plus en plus rapide des pays en développement et à la demande grandissante de services essentiels tels que l'eau courante et l'électricité, il est de plus en plus nécessaire d'améliorer les services, tout particulièrement dans les zones urbaines défavorisées. La formule de l'aide basée sur les résultats (Output-based aid — OBA) a été appliquée à titre pilote dans différentes villes du monde. La présente note examine les avantages et les inconvénients d'une telle approche pour les projets de développement des quartiers pauvres, donne des exemples d'innovations concluantes et souligne les éléments qui améliorent les chances de succès.

En 2020, la moitié des habitants des pays en développement vivront en milieu urbain ; au milieu du siècle, ces pays compteront près de 5,2 milliards de citoyens (Nations Unies,

2011). Avec l'accélération de l'exode rural, de nombreux pays n'ont pas été en mesure de répondre à la demande grandissante d'équipements urbains et de services sociaux tels que l'électricité, l'alimentation en eau et l'assainissement, les transports en commun, la gestion des déchets solides, l'éducation et la santé. Les pauvres sont les plus touchés par le manque d'accès aux services urbains de base. Ils doivent souvent se procurer les services essentiels comme l'eau potable et l'électricité auprès de vendeurs ambulants qui demandent des prix élevés pour une qualité inférieure. Sans accès à une source d'électricité fiable, les ménages urbains pauvres perdent de précieuses heures de travail ou recourent à des branchements illégaux qui compromettent leur sécurité.

Wajiha Ahmed est consultante et **Iain Menzies** est spécialiste senior des infrastructures auprès du Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats

Face à la demande grandissante de services de base, il est de plus en plus nécessaire de mieux desservir les zones urbaines défavorisées.

Un moyen d'améliorer l'accès des citoyens pauvres aux services de base est l'aide basée sur les résultats (OBA). Il s'agit d'un mécanisme de financement basé sur les résultats (results-based financing — RBF) qui consiste à subordonner le versement de fonds publics ou de subventions à l'obtention de résultats spécifiés et à des prestations effectives, au lieu des formules classiques fondées sur les intrants. Les résultats sont définis de manière à être aussi proches que possible de l'impact souhaité sur le développement, et dans la limite des possibilités du prestataire de service. Dans la plupart des projets OBA, l'intégralité de la subvention n'est versée qu'après confirmation de la viabilité du service. Un agent de vérification indépendant (AVI) détermine que le service fourni est satisfaisant en effectuant des enquêtes auprès des ménages bénéficiaires et en vérifiant la qualité du branchement, la qualité du service et les factures (voir OBAapproaches Note n° 43).

Desservir les populations urbaines pauvres

L'un des éléments clés d'un projet OBA est le ciblage explicite des ménages à faible revenu. Pour les citoyens pauvres, un obstacle majeur à l'obtention des services de base est le coût initial, tel que les frais de raccordement au réseau d'adduction d'eau. L'OBA peut aider à surmonter cet obstacle en versant une subvention pour combler l'écart entre le coût de raccordement et le montant que l'utilisateur est disposé à payer et en a les moyens.

Le ciblage géographique peut être efficace dans les villes où la pauvreté est concentrée dans les bidonvilles et les quartiers informels. Lorsque les communautés sont plus diversifiées sur le plan économique, certains projets OBA utilisent d'autres stratégies de ciblage, par exemple en subventionnant uniquement les services que les ménages non pauvres sont moins susceptibles d'utiliser. À Maputo (Mozambique), par exemple, une subvention OBA n'a été octroyée que pour l'installation de robinets collectifs, généralement partagés par trois ménages, au lieu de raccordements individuels plus onéreux.

D'autres opérations OBA sélectionnent les bénéficiaires en fonction du revenu, ou niveau de pauvreté. Dans la ville de Surabaya en Indonésie, la compagnie des eaux prévoit d'utiliser la formule OBA pour raccorder environ 15 000 ménages au réseau. Elle effectue dans un premier temps un ciblage géographique qu'elle affine ensuite en utilisant les caractéristiques des ménages comme indicateur supplétif du niveau de pauvreté. Seuls les ménages qui ont une très faible capacité d'alimentation en électricité (moins de 1 300 VA) ou qui ne sont pas officiellement raccordés au réseau électrique pourront bénéficier du projet.

De même, un projet OBA utilise différents mécanismes de ciblage pour raccorder les ménages pauvres de Monrovia, la capitale du Libéria, au réseau d'électricité. Le taux

d'électrification au Libéria étant l'un des plus faibles du monde, moins de 1 % des ménages ont probablement accès à l'électricité, même parmi les citoyens des régions pauvres qui sont relativement mieux lotis. Bien que 21 quartiers défavorisés aient été ciblés, seuls les ménages vivant dans des logements insalubres sans étage seront raccordés.

Transfert des risques et accès au crédit

Dans un projet OBA, le prestataire de service assume le risque de performance puisque les fonds sont décaissés sur la base de prestations spécifiques. Le prestataire peut être une entreprise publique ou privée ou une organisation non gouvernementale (ONG). Étant donné qu'il ne perçoit le montant intégral de la subvention qu'une fois le service en place, il doit disposer de suffisamment de fonds pour financer l'investissement initial. Cette mise de fonds représente un gros risque pour le prestataire de service et constitue l'un des principaux obstacles à l'élaboration de projets basés sur les résultats, notamment lorsque le prestataire est une ONG ou une petite entreprise. Mais cela peut aussi offrir une occasion de collaborer avec d'autres initiatives.

La collaboration avec d'autres initiatives urbaines crée de nouvelles possibilités de financement. Par exemple, le jumelage de l'approche OBA avec les programmes-pays de l'Alliance pour l'avenir des villes¹ permet d'élargir le processus de planification et de collaborer étroitement avec les autorités nationales, les collectivités locales et les organisations représentant les habitants des bidonvilles. Au Ghana, la Banque mondiale, le Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats (GPOBA) et l'Alliance pour l'avenir des villes collaborent à un nouveau programme d'assainissement de l'agglomération d'Accra qui offre la possibilité de recourir à la fois aux systèmes d'épargne locale et aux prêts de la Banque mondiale pour améliorer l'accès aux services.

Lorsque le prestataire de service n'a pas les moyens de préfinancer entièrement le projet, la subvention est versée par tranches, à mesure que des produits intermédiaires sont fournis. Dans de rares cas, le prestataire demande une petite avance pour couvrir des dépenses telles que les frais de démarrage et les campagnes de sensibilisation. En Arménie, par exemple, où les hivers sont longs et rigoureux, les ménages pauvres qui ne peuvent pas acquitter le prix du raccordement au gaz plus propre et meilleur marché utilisent pour se chauffer des combustibles traditionnels qui absorbent une grande partie de leur budget. Dans le projet OBA de chauffage au gaz mis en œuvre dans le pays, les prestataires ont reçu 20 % de la subvention en avance, 70 % au moment du raccordement et les derniers 10 % après avoir démontré que le service fonctionnait bien. Ces opérateurs privés ont installé le chauffage au gaz de ville dans 5 847 appartements occupés par des ménages pauvres (environ 23 738 personnes). Ces ménages représentaient une forte proportion des bénéficiaires visés, à savoir ceux admis

à bénéficier du programme national de protection sociale (programme d'allocations familiales pour les pauvres). En général, les prestataires utilisent leurs liquidités internes, des fonds d'origine extérieure ou les deux à la fois pour répondre aux besoins de préfinancement.

Risque lié à la demande de services

Il existe un risque lié à la demande lorsque le prestataire de service a mal calculé ou surestimé la demande des consommateurs.

Le projet d'amélioration de l'accès à l'électricité pour les habitants des taudis de Mumbai, qui repose sur le principe OBA, avance lentement en partie parce que les bénéficiaires potentiels sont peu nombreux à se connecter au réseau. Les résultats d'une étude préliminaire réalisée pour le projet (Mimmi, 2012) soulignent l'importance d'effectuer, dès le début de l'élaboration d'un projet OBA, une solide étude sur la disposition des bénéficiaires à payer. Selon les résultats de l'étude, les habitants des bidonvilles paient beaucoup moins cher pour les raccordements illégaux (droits d'accès, câblage du logement et tarifs d'électricité) que pour les raccordements légaux. Bien que ces raccordements posent des problèmes de qualité et de sécurité, leur coût inférieur a freiné la demande de raccordements officiels basés sur l'OBA. L'étude souligne combien il importe d'associer dès le départ les responsables des collectivités locales au projet pour aider à régler les problèmes d'économie politique dans les quartiers pauvres visés.

Deux projets OBA concluants dans le secteur de l'eau ont utilisé deux approches différentes pour atténuer le risque lié à la demande en se fondant sur l'expérience des prestataires de services intervenant dans les quartiers pauvres. Dans le projet d'approvisionnement en eau de Manille, le prestataire a attendu d'atteindre un nombre minimum de demandes de raccordement avant d'investir dans la construction du réseau. Pour le projet de Djakarta, un taux de raccordement de 46,5 % a été arrêté avec le prestataire sur la base des intentions de raccordement exprimées dans une enquête locale. Les coûts préétablis d'extension du réseau tertiaire seraient intégralement remboursés à condition que cet objectif soit atteint. Dans le cas contraire, ces coûts seraient partiellement remboursés au prorata pour inciter le prestataire à accélérer le plus possible les raccordements.

Concevoir des projets OBA pour les populations urbaines défavorisées

La prestation de services dans les bidonvilles ou quartiers informels présente des difficultés particulières. L'un des principaux obstacles est le statut souvent précaire des habitants des taudis, dont la plupart ne peuvent pas être raccordés légalement. En outre, ces habitants n'ont aucune garantie que leur logement ne sera pas démoli. Les prestataires ne sont pas toujours autorisés par la

loi à desservir ces quartiers informels et ils n'y sont généralement guère enclins parce qu'ils s'attendent à une faible demande ou considèrent que l'investissement est risqué.

Pour surmonter ces obstacles, la National Water & Sewerage Corporation (NWSC) a lancé un projet d'alimentation en eau et d'assainissement à Kampala, en Ouganda, dans les quartiers où les risques de mise en valeur par les promoteurs ou d'éviction étaient faibles. Il a également été proposé que les nouveaux promoteurs dédommagent les habitants déplacés, même s'ils occupaient des logements illégaux. NWSC s'est également rendu compte qu'il serait matériellement difficile et trop coûteux d'installer des robinets collectifs dans la plupart des quartiers informels surpeuplés. La société a donc décidé d'installer davantage de points d'eau publics et des compteurs à facture prépayée.

Au Kenya, un projet d'électrification des bidonvilles a utilisé la formule de l'OBA pour s'attaquer au problème des raccordements illégaux, qui constituaient un manque à gagner pour la Kenya Power & Lighting Company (KPLC), compromettaient la sécurité publique et encourageaient l'extorsion de fonds et la délinquance en bande. Le projet OBA a introduit des innovations pour accroître la durabilité et réduire les risques de vol et de trafic, notamment : construction de pylônes en béton, plus difficiles à escalader ; installation de lignes à moyenne tension, plus difficiles à utiliser illégalement pour raccorder des quartiers entiers ; et installation de petits transformateurs sur chaque pylône pour abaisser la tension à un niveau juste suffisant pour alimenter un petit nombre de ménages ; installation de compteurs split à prépaiement, de sorte que l'équipement se trouve essentiellement sur le pylône plutôt que dans le logement du ménage ; et utilisation de circuits prêts à l'emploi pour simplifier le câblage des logements. KPLC compte également lancer un programme pilote de vente d'électricité à crédit par téléphone mobile, qui évitera aux ménages de devoir sortir pour réapprovisionner leur compte.

En outre, l'expérience a montré que les projets OBA ne peuvent réussir sans l'adhésion et l'engagement des administrations locales. Pour le projet de chauffage au gaz en Arménie, par exemple, il a été souligné que l'active participation des autorités locales serait nécessaire dès le début du projet pour le reproduire à plus grande échelle car elles pourraient sensibiliser les citoyens pauvres aux avantages de l'approche OBA. L'organisme public devrait avoir les capacités administratives voulues pour gérer les contrats et les subventions OBA.

Enseignements tirés et possibilités d'extension ou de reproduction

Bien que l'OBA ne permette pas de résoudre tous les problèmes de services urbains, les décideurs peuvent envisager d'y recourir pour améliorer l'accès des ménages urbains pauvres aux services de base, en particulier lorsque

L'accès au service est d'un coût inabordable et doit être intégré aux projets urbains. Pour que ces projets soient couronnés de succès, ils doivent cependant être adaptés aux caractéristiques spécifiques des ménages urbains ainsi qu'à leurs conditions matérielles et sociales. Les questions de régime foncier doivent être réglées dès le début de la conception du projet. Par ailleurs, l'expérience montre qu'un projet ne peut réussir sans la sensibilisation et la participation active des associations locales et des dirigeants politiques et communautaires.

L'intégration des projets OBA à des programmes de réforme urbaine et d'assainissement des quartiers insalubres de plus vaste portée peut également être un bon moyen de répondre aux besoins des pauvres. Les approches et mécanismes OBA peuvent réunir de multiples acteurs, mobiliser des ressources et jouer un rôle important en aidant à définir le cadre stratégique du développement urbain en termes de prestation de services et d'accès des citoyens pauvres à ces services.

Bibliographie

- Assessing the demand for improved electricity in urban slums: findings from a baseline household survey in Mumbai (Avant-projet). L M Mimmi, 2012.
- GPOBA Document de travail n° 11 : Access to Finance in Output-Based Aid. 2010.
- OBA Approaches Note n° 23 : Output Based Aid in Armenia — Connecting Poor Urban households to Gas Service. 2009.
- OBA Approaches Note n° 28 : Output Based Aid in the Philippines — Improved Access to Water Services for Poor Households in Metro Manila. 2009.

OBA Approaches Note n° 31 : Connecting Colombia's Poor to Natural Gas Services — Lessons Learned from a Completed Output-Based Aid Project. 2010.

OBA Approaches Note n° 38: Output Based Aid in Indonesia — Improved Access to Water Services for Poor Households in Western Jakarta. 2010.

OBA Approaches Note n° 43 : Independent Verification in Results-Based Financing. 2012.

World Urbanization Prospects, the 2011 Revision. Nations Unies : Bureau des affaires économiques et sociales.

Sites Web

Voir <http://oba-data.org>:

Access to Gas & Heat Supply for Poor Urban Households (Armenia).

OBA in Kampala — Water Connections for the Poor. Kenya Electricity Expansion Project. Manila Water Supply.

GPOBA W3 — Expanding Piped Water Supply to Surabaya's Urban Poor.

Yemen Water for Urban Centers.

¹ L'Alliance pour l'avenir des villes est un partenariat international en faveur de la réduction de la pauvreté urbaine, qui œuvre à la promotion du rôle des villes dans le développement durable. Elle a vu le jour en 1999, lorsque dix pays donateurs se sont joints à la Banque mondiale, à ONU-Habitat et aux principales associations internationales de collectivités locales pour former un nouveau partenariat centré sur deux grands problèmes : la croissance des bidonvilles et la gestion des villes touchées par ce phénomène.

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



The Global Partnership on Output-Based Aid