

Appliquer les principes de l'OBA aux services d'eau et d'assainissement

Guide méthodologique

Sophie Tremolet

Avant-propos

L'engagement de la communauté internationale de renforcer son action dans le domaine de l'accès à l'eau et à l'assainissement défini dans le cadre des objectifs du millénaire pour le développement implique un accroissement des ressources financières dédiées au secteur.

L'enjeu n'est toutefois pas uniquement financier. Il implique également l'utilisation efficace de ces financements afin d'en faire bénéficier en priorité les communautés défavorisées. La préparation des projets, le développement des infrastructures et la bonne gestion des services sont des éléments cruciaux d'une amélioration durable de l'accès aux services de base.

L'aide publique basée sur les résultats (*output-based aid* - OBA) est une stratégie de financement qui a été définie avec l'objectif principal d'accroître durablement la desserte des communautés les plus pauvres en services de base. Elle garantit une utilisation efficace des financements en conditionnant le versement de l'aide financière à la réalisation vérifiable de résultats accomplis.

L'intérêt de ce mécanisme est aussi d'inciter les opérateurs (publics ou privés) à développer les infrastructures et à assurer un service durable aux familles des zones périurbaines et rurales pauvres. Il implique une réflexion commune, entre le bailleur de fonds, le gouvernement local, la société civile et l'opérateur sur les moyens les plus efficaces pour accroître les taux de couverture en eau et en assainissement.

Peu de projets ont été réalisés jusqu'à présent utilisant l'approche OBA, et les enseignements seront à tirer au cours des prochaines années des projets pilotes en cours de préparation. L'Agence française de Développement et Suez Environnement, à travers son programme Eau pour Tous, collaborent à la recherche de solutions qui aideront à la réalisation des objectifs

du millénaire pour le développement, dans le domaine de l'eau et l'assainissement. C'est dans ce but qu'ils ont décidé de mener cette réflexion sur les mécanismes de financement basés sur les résultats.

Ce projet s'est basé sur deux études de cas pour évaluer la pertinence et les modalités de mise en œuvre de l'OBA, au Maroc et en Afrique du Sud, et sur l'étude de projets menés par d'autres institutions, comme la Banque mondiale dans le cadre du *Global Partnership on Output-Based Aid*. Il a été dirigé par un groupe formé d'experts des deux organisations, avec l'aide d'un consultant international et des équipes locales des compagnies concernées. Les conclusions de ce travail ont été discutées dans un atelier regroupant des spécialistes de diverses provenances, organisé par l'AFD en juin 2006.

Le présent guide présente la synthèse de ce travail. Il a pour ambition d'apporter sa contribution aux réflexions sur l'amélioration des conditions d'accès à l'eau et à l'assainissement des populations défavorisées.

Paris, septembre 2006

Janique Etienne
Département Infrastructures et Développement
Urbain
Agence française de Développement

Alain Mathys
Directeur, Eau pour Tous
Suez Environnement

Sommaire

I. Introduction	5
II. Qu'est-ce-que l'OBA (Output Based Aid) ?	8
III. Mettre en place des financements OBA	10
1. Evaluer l'opportunité d'un financement OBA	10
2. Définir les modalités de l'OBA	15
IV. Analyses nécessaires pour l'évaluation d'un financement OBA	27
V. En guise de conclusion	29
Références pour aller plus loin	31

I. Introduction

L'Agence française de Développement, en partenariat avec Suez Environnement, a financé une étude ayant pour but de contribuer au développement d'une méthodologie pour la mise en œuvre des outils de financement basés sur les résultats (Output Based Aid ou OBA). L'objectif de ces outils est d'inciter les opérateurs (publics ou privés) à l'extension des services essentiels aux communautés urbaines et rurales les plus défavorisées.

L'étude a procédé à l'analyse de deux cas concrets pour évaluer l'opportunité et les modalités de l'adoption d'outils de financement OBA :

- à *Casablanca, au Maroc*, dans le cadre de la concession de Lydec (filiale de Suez) ;
- *dans le district de Chris Hani, en Afrique du Sud*, où WSSA (Water Supply and Sanitation South Africa, filiale de Suez) est présente par le biais d'un contrat d'opération et de maintenance pour la municipalité de Lukhanji.

L'étude a tiré les leçons de ces analyses ainsi que d'autres expériences pilotées sous l'égide du GPOBA - *Global Partnerships for Output Based Aid* - un fonds multi-bailleur spécialisé dans l'octroi de subventions basées sur les résultats.

Le présent guide méthodologique pour la mise en place de financements OBA a été élaboré à l'intention des gestionnaires de projets au sein des bailleurs de fonds. Ce guide les aide à évaluer les conditions dans lesquelles l'OBA peut être utilisé et passe en revue les questions méthodologiques à prendre en compte pour l'élaboration d'un projet OBA.

Qu'est-ce que l'OBA ?

L'OBA est une stratégie de financement basée sur les résultats quantitatifs en vue de permettre l'extension des services de base aux plus pauvres, lorsque des subventions externes sont nécessaires pour venir en complément de la participation (financière ou en nature) des usagers. Le principe de base de l'OBA est d'octroyer une subvention (sous forme de don ou de prêt concessionnel) pour la réalisation d'objectifs précis et quantifiables, les fonds (en totalité ou en partie) n'étant versés qu'une fois que ces objectifs ont été atteints.

Pourquoi un guide sur l'OBA ?

L'OBA est devenu un outil des stratégies sectorielles des bailleurs de fonds, à commencer par la Banque mondiale, le fonds multibailleurs GPOBA et des bailleurs bilatéraux comme l'Agence française de Développement. Des projets pilotes ont été mis en place dans un certain nombre de pays mais les cas de mise en pratique effective et à grande échelle restent relativement peu nombreux, surtout dans le secteur de l'eau. Les difficultés de mise en œuvre ont parfois trait à la perception de la relative complexité de ce mode de financement par rapport aux financements classiques, qui requièrent des périodes de préparation longues.

L'objectif de ce guide est de faciliter l'identification des circonstances où les principes de l'OBA pourraient être introduits et de proposer une méthodologie pour définir les principales modalités d'un financement octroyé sur la base de ces principes.

A qui ce guide est-il destiné ?

Ce guide est destiné en priorité aux gestionnaires de projets au sein des bailleurs de fonds (et leurs consultants) pour leur permettre d'évaluer l'opportunité d'un tel financement et d'en définir ses principales modalités. Il peut également être utile aux responsables des gouvernements récipiendaires de subventions basées sur les résultats ou aux managers des entreprises de services publics travaillant dans le cadre de financements OBA.

Méthodologie

Le présent guide a été développé sur la base d'une note méthodologique définissant une approche pour la mise en place de projets OBA¹ et de deux études spécifiques, durant lesquelles la faisabilité de finan-

cements OBA a été testée dans des cas concrets (voir encadrés 1 et 2 ci-après). Ce projet ayant été copiloté par Suez Environnement, les zones de tests ont été choisies là où Suez Environnement disposait de contrats en cours. Les études de cas ont permis de mieux identifier les circonstances où l'OBA peut être introduite et de définir quelles sont les options pratiques de mise en œuvre, au-delà des considérations conceptuelles initiales. Elles ont également permis d'affiner le cadre d'analyse pour évaluer l'opportunité et les modalités de l'OBA.

¹ Cette note méthodologique, datée de juin 2004, contient de nombreuses références à des exemples de financements OBA dans différents secteurs (eau et assainissement, mais également santé ou électricité). Elle analyse les différentes possibilités de mise en œuvre de l'OBA. Le présent guide méthodologique inscrit les résultats de l'analyse des cas concrets dans le cadre méthodologique défini en amont au sein de cette note et révisé pour tenir compte des résultats de ces analyses.

Encadré 1

Evaluer l'opportunité de l'OBA à Casablanca (Maroc)

L'adoption par le roi du Maroc de l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH) a transformé les objectifs de Lydec, le concessionnaire des services d'eau, d'assainissement et d'électricité dans la région du Grand Casablanca. Ce changement radical dans les orientations de politiques publiques a permis de passer d'un contexte où l'extension de la desserte aux populations dans les quartiers qualifiés comme insalubres était interdite, à une situation où elle est devenue un objectif affiché et urgent, avec des bénéfices sociaux (et politiques) importants associés. Alors que Lydec ne pouvait pas réaliser des extensions dans ces quartiers, elle en est devenue directement responsable suite à l'adoption de l'INDH.

Les frais de branchement élevés représentent à présent le principal obstacle pour l'accès au service par les consommateurs pauvres, d'autant qu'ils incorporent la quote-part des coûts d'extension de réseau hors site et in site et qu'il n'existe aucune subvention croisée des tarifs de l'eau (payés par tous les consommateurs existants) vers les frais de branchement (payés par les nouveaux consommateurs, qui sont aussi les plus pauvres en général). La capacité à payer des populations pour le tarif à la consommation a été évaluée comme forte, d'où la recommandation de focaliser les subventions sur les branchements plutôt que sur le tarif à la consommation.

Le contrat, défini comme un « contrat de délégation » et qui peut être classé comme une concession, contient des objectifs d'extension de la couverture relativement ambigus, sans obligation pour le concessionnaire d'investir ses propres fonds mais uniquement ceux du Fonds de Travaux, une structure abondée par les frais de première installation des consommateurs et éventuellement, par les municipalités. L'inadéquation des ressources du Fonds de Travaux pour faire face aux besoins en financement pour étendre la desserte dans les quartiers périphériques justifie le recours à des financements externes sous forme d'OBA.

Le financement OBA recommandé consisterait à octroyer un don (probablement du GPOBA) pour couvrir une partie des frais de raccordement et à obtenir un financement concessionnel pour couvrir le coût du financement lié à l'étalement des paiements par les consommateurs à raccorder dans le cadre de ce programme. Les modalités pour faire transiter la subvention restent à définir de manière plus précise (aucune solution ne s'imposant comme préférable). Cependant, il est clair que la subvention sera mise à disposition de l'opérateur en place en situation de monopole, c'est-à-dire la Lydec.

Encadré 2

Evaluer l'opportunité de l'OBA à Chris Hani District Municipality (Afrique du Sud)

L'Afrique du Sud s'est engagée dès la fin de l'Apartheid dans un vaste processus d'extension de la desserte des services de base et de décentralisation, avec des subventions importantes aux gouvernements locaux à la clé. Une portion de ces subventions est actuellement utilisée pour financer les investissements dans l'extension de la desserte (notamment le MIG ou *Municipal Infrastructure Grant*) et une autre pour financer les frais de fonctionnement des gouvernements locaux, allouée sur la base du nombre d'indigents dans chaque municipalité (*Equitable Share*) et en partie rétrocédée aux opérateurs.

Bien que l'étude se soit initialement focalisée sur la municipalité de Lukhanji, elle a été ensuite élargie à l'ensemble du territoire du district de Chris Hani (Province de Eastern Cape) car celui-ci a été déclaré comme « Water Services Authority » (c'est-à-dire responsable de la fourniture des services d'eau et d'assainissement) pour l'ensemble d'une zone qui inclut la municipalité de Lukhanji.

La situation des services de base dans le district de Chris Hani est très variable d'une zone à l'autre. Le principal centre urbain,

Queenstown (rebaptisé Lukhanji suite à un changement de démarcation municipale, qui l'a amené à incorporer des zones rurales environnantes) est desservi par une entreprise privée, WSSA, via un contrat de gestion (*Operations & Management*). La couverture du service est élevée ; les ménages non desservis ont accès à des subventions pour l'habitat, qui incluent une subvention pour un branchement à l'eau et à l'assainissement. Les déficits de couverture sont plus importants dans les zones rurales. Certaines de ces zones sont actuellement desservies par des opérateurs privés sous contrat ROMP (*Rural Rehabilitation Operations and Maintenance Programme*). Ces contrats arrivent à leur terme en juin 2006. Ailleurs, le service est inexistant.

Le consultant a examiné la possibilité de modifier le système actuel pour attribuer les subventions et avoir recours aux opérateurs privés en vue d'incorporer les principes de l'OBA. L'appel à des financements externes n'est pas actuellement envisagé car une allocation plus efficace des subventions existantes pourrait suffire à atteindre les objectifs fixés pour l'extension de la desserte.

Comment utiliser ce guide ?

Après un bref rappel des grands principes de l'OBA (Section 2), la Section 3 de ce guide présente une série de questions/réponses pour aider le gestionnaire de projet à évaluer l'opportunité de l'OBA dans le contexte auquel il est confronté. Si l'OBA semble opportun, le guide propose également des questions /réponses pour en définir les principales modalités.

La Section 4 contient un résumé synthétique des principales études qui devraient être lancées dans la phase d'analyse de la faisabilité de l'OBA.

Enfin, la Section 5 propose des conclusions sur la place de l'OBA dans l'aide au développement dans le secteur de l'eau et de l'assainissement et la manière d'assurer le succès de ce type de financements dans le futur.

II. Qu'est-ce que l'OBA ?

Principales caractéristiques

L'OBA (ou *Output Based Aid*) est un schéma de financement « basé sur les résultats » dont les caractéristiques principales sont les suivantes :

- une subvention est octroyée pour la réalisation d'objectifs précis et quantifiables, visant une population cible, les fonds n'étant versés qu'une fois que ces objectifs ont été atteints ;
- la subvention peut être octroyée à différents types d'opérateurs ou d'agences d'exécution, y compris des opérateurs publics, des opérateurs privés internationaux, des petits opérateurs privés ou des opérateurs communautaires ou ONGs ;
- le montant de la subvention requis peut être utilisé comme une méthode de sélection de l'opérateur le mieux à même de fournir les services attendus.

Différence avec les financements classiques

Les financements OBA diffèrent des financements classiques sur un certain nombre de points essentiels (voir tableau page suivante).

Ils ont été conceptualisés pour tenter de remédier aux problèmes des financements classiques, qui ne donnent pas d'incitations pour améliorer les services aux consommateurs finaux et ne permettent pas toujours d'exercer une pression concurrentielle pour minimiser le coût de la subvention.

Les financements OBA permettent également d'exercer un « effet de levier », pour que les fonds publics puissent générer des financements privés et ils permettent d'allouer la majorité du risque opérationnel aux opérateurs et de bénéficier de l'efficacité du secteur privé pour la gestion de l'investissement sur fonds publics.

Les financements de type OBA peuvent être utilisés dans des circonstances assez différentes pour des services d'intérêt général du type services d'infrastructure, ou santé et éducation.

Applications dans le secteur de l'eau et de l'assainissement

L'application des schémas de financement OBA au secteur de l'eau et de l'assainissement reste relativement limitée. Sur les 40 projets financés par le GPOBA à ce jour, une petite quinzaine sont focalisés sur le secteur de l'eau ou de l'assainissement et la grande majorité de ces projets n'en est qu'au stade de l'étude de faisabilité. Pourtant, ce financement s'applique a priori bien à ces services, en raison des difficultés à les financer par le biais des tarifs aux usagers. L'étude de Philippe Marin (2002) a suggéré différentes modalités d'application de ces schémas dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, y compris les subventions à la consommation, le financement d'un déficit transitoire, le financement du traitement des eaux usées ou le financement des extensions de la desserte.

• Subventions à la consommation

Ce type d'OBA peut être considéré lorsque les pauvres ne peuvent pas payer un tarif basé sur le recouvrement des coûts du service. Il consiste à subventionner la consommation, c'est-à-dire les factures mensuelles d'eau (ou d'assainissement). Les subventions sont transférées aux consommateurs démunis via les opérateurs de services : l'opérateur préfinance la subvention (en offrant un tarif réduit aux consommateurs identifiés comme démunis) puis est remboursé sur la base des volumes vendus à ces consommateurs. Ce schéma de subvention à la consumma-

Différences entre un financement OBA et un financement "classique"

	Financement OBA	Financement « classique »
Réципиendaire de la subvention	Une subvention (don ou prêt concessionnel) est octroyée à un opérateur public ou privé, mais de préférence privé ou communautaire, pour des services rendus aux consommateurs finaux.	Une subvention est octroyée à un organisme public qui rétrocède une partie des fonds à un opérateur (en général public). La rétrocession de ces fonds à un opérateur privé est possible, mais fortement conditionnée.
Méthode d'attribution de la subvention	De préférence, la subvention est octroyée de manière compétitive, (au travers d'un appel d'offres) au « moins-disant », c'est-à-dire à l'opérateur qui requiert la subvention la plus basse.	L'opérateur public en place, en tant que premier interlocuteur des bailleurs de fonds, reçoit en général l'essentiel de la subvention rétrocédée par le gouvernement.
Critère de déboursement de la subvention	La subvention est octroyée sur la base de la performance effective, évaluée sur des critères définis à l'avance. Un montant fixe peut éventuellement être préfinancé par le secteur public.	La subvention est octroyée sur la base d'un budget prédéfini à l'avance et sur la base du coût des intrants, avec un audit des comptes si nécessaire. La totalité est préfinancée par le secteur public.
Type de projets financés	La subvention est fournie pour des objectifs précis qui ont un impact direct sur les consommateurs finaux, comme l'extension du réseau aux zones les plus pauvres ou la tranche sociale des tarifs à la consommation.	La majorité des fonds est employée pour des investissements dans la construction ou réhabilitation de grosses infrastructures, type usine de traitement ou réseau primaire (dans le secteur de l'eau et assainissement).

tion a été mis en place avec succès au Chili pour l'eau et l'assainissement (voir la note méthodologique pour plus de détails).

• Subventions pour l'extension de la desserte

Ce type d'OBA peut être envisagé lorsque les pauvres n'ont pas accès au service et qu'il n'est pas économique pour l'opérateur de desservir les zones où ils résident. Ce schéma de financement consiste à octroyer des subventions à un ou plusieurs opérateurs pour l'extension de la desserte, soit par densification d'un réseau existant ou bien par extension d'un nouveau réseau dans des zones non desservies. Un montant fixe est octroyé à un opérateur pour chaque nouveau branchement installé pour des consommateurs identifiés comme démunis. Ce type de subventions a été mis en place d'abord dans le secteur des télécommunications ou de l'électricité, et plus récemment dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Les avantages de ces schémas de financement sont qu'ils sont moins coûteux que des subventions à la

consommation et qu'ils permettent de mobiliser plusieurs types de financement à partir d'une subvention publique, y compris les investissements privés (l'entreprise doit préfinancer l'investissement et en financer une partie) et une contribution des usagers, soit les nouveaux ménages raccordés ou bien l'ensemble des ménages via le maintien d'une certaine péréquation. Ils permettent ainsi de réduire le coût des programmes d'expansion du service pour le secteur public, tout en augmentant la rapidité et l'efficacité de l'extension du service.

Les subventions pour l'extension de la desserte semblent être les plus prometteuses, étant donné que le problème essentiel dans de nombreux pays reste l'accès des populations défavorisées aux services en raison de coûts de branchement élevés. Elles peuvent être combinées avec les subventions pour le tarif à la consommation, surtout lorsque ce tarif n'est pas suffisant pour couvrir les coûts. Ces deux modalités font donc l'objet d'une analyse plus approfondie dans le reste de ce guide méthodologique.

III. Mettre en place des financements OBA

Ce guide méthodologique analyse une série de questions auxquelles il serait important d'apporter des éléments de réponse pour, d'une part, évaluer l'opportunité d'un financement OBA et d'autre part, si un tel financement semble opportun, en définir les principales modalités.

Les étapes de cette analyse, résumées dans le tableau page suivante, sont exposées plus en détail dans les sections suivantes, avec une explication des outils d'analyse nécessaires, des mises en garde sur des points délicats ou des références aux études de cas concrets, au Maroc, en Afrique du Sud ou ailleurs.

1. Evaluer l'opportunité d'un financement OBA

Objectifs. Cette section du guide peut aider un gestionnaire de projets à évaluer si les circonstances dans la zone du projet se prêtent à l'introduction d'un financement OBA.

Les financements OBA sont une option (parmi d'autres) pour octroyer des subventions qui peuvent être plus efficaces dans certaines circonstances. Cette section présente les questions clés qui doivent être résolues en amont pour décider de l'opportunité d'un financement OBA, sur la base du schéma d'analyse proposé à la page suivante.

Identification des objectifs du projet et des besoins en financement

La première étape consiste à déterminer les objectifs du projet et les besoins en financement associés. Les projets auxquels l'OBA peut s'adapter en particulier sont ceux qui consistent à augmenter l'accès aux services aux consommateurs les plus pauvres (que ce soit en augmentant la desserte ou en rendant le tarif

de l'eau plus abordable) et à en améliorer la viabilité technique et financière.

Ces projets permettent également d'augmenter les bénéfices sociaux globaux et ont également pour avantage de contribuer à atteindre les objectifs de développement du millénaire (ODMs). Pour mettre en œuvre ce type de projet, il faut répondre aux questions citées dans la check-list page 12.

Cette analyse a pour objectif d'identifier les principales barrières pour l'accès au service en vue de déterminer le besoin de subventions : est-ce que le principal problème pour les populations pauvres est de payer le coût du branchement ou bien de payer le tarif à la consommation ? Est-ce que les deux posent problème pour les populations les plus vulnérables ? Elle consiste également à tenter de valoriser les bénéfices sociaux globaux qui pourraient être retirés de la fourniture du service dans ces zones, en vue de pouvoir justifier une subvention éventuelle aux pouvoirs publics. Toutefois, l'analyse des bénéfices sociaux est rarement faite dans le détail et de tels projets bien souvent répondent à des objectifs avant tout politiques (cf. l'exemple de Casablanca page suivante).

Arbre de décision pour la mise en œuvre de financements OBA

ETAPES	QUESTIONS CLES	OUTILS D'ANALYSE
I. Evaluer l'opportunité d'un financement OBA		
<p>1. Besoin de financement ?</p>	<p>Quelles population à desservir ?</p> <p>Quels services ?</p> <p>Bénéfices sociaux globaux ?</p>	<p>Cartographie</p> <p>Etude de demande</p> <p>Etude socio-économique</p>
<p>2. Financement OBA justifié ?</p>	<p>Sources de financement existantes ?</p> <p>Obligations contractuelles</p> <p>Possibilité d'optimisation technique ?</p> <p>Possibilité de modifier le cadre réglementaire ?</p>	<p>Etude institutionnelle</p> <p>Etude technique</p> <p>Etude de demande</p> <p>Etude tarifaire</p> <p>Etude financière</p>
II. Définir les modalités de l'OBA		
A. Quel type de subvention ?	Subvention à la consommation / à l'extension / déficit de trésorerie ?	Etude financière
B. Identifier les populations cibles ?	Critères d'identification des populations pauvres	Etude de demande
C. Type de service ?	Résultat ou service préspecifié ?	Etude technique
D. Type de financement ?	Don, prêt concessionnel ?	Etude institutionnelle
E. Montant de la subvention ?	Coût du branchement intégral ou proportion, coûts du réseau ?	Modélisation financière
F. Quels opérateurs ?	Opérateur dominant existant, petits opérateurs, combinaison ?	Etude institutionnelle
G. Organisation d'appel d'offres ?	Montant de la subvention ou du branchement	
H. Rémunération de l'opérateur ?	Etalée dans le temps, avance avant finalisation des travaux ?	Etude institutionnelle et financière
I. Indicateurs de performance ?	Mise en place du branchement, indicateurs de suivi de qualité ?	
J. Transit de la subvention ?	Fonds géré par le gouvernement, unité de projet, fonds indépendant ?	Etude institutionnelle
K. Mécanismes de contrôle et de régulation ?	Mécanismes existants, ou à renforcer, contrats spécifiques ?	
L. Mécanisme de résolution des litiges ?	Peut-on adapter le cadre institutionnel existant ?	

Check list pour l'identification des objectifs du projet

- Quel pourcentage de la population n'a actuellement pas accès à l'eau et à l'assainissement dans la zone d'étude ? Est-ce que ceux qui n'y ont pas accès sont typiquement les plus pauvres ?
- Où sont localisés les consommateurs pauvres ? Y a-t-il des quartiers entiers non desservis par les réseaux ? Comment est-ce que ces consommateurs ont actuellement accès à l'eau et à l'assainissement ?
- Quels sont les principaux problèmes perçus par les pauvres pour avoir accès aux services d'eau (et d'assainissement) et en quoi souhaiteraient-ils voir des améliorations ?
- Quels bénéfices sociaux globaux pourraient être retirés de l'octroi du service à ces consommateurs ?

Enfin, les réponses à ces questions permettront d'identifier les zones à desservir et les populations cibles, sur la base d'une cartographie détaillée et de l'analyse de la demande. La première définition des

zones prioritaires d'intervention devra se faire sur la base de critères techniques, mais également institutionnels et financiers.

Les risques d'erreur d'inclusion et d'exclusion associés à différentes méthodologies pour l'identification des populations cibles doivent également être étudiés à ce stade. Cela permettra ensuite d'évaluer différentes méthodes pour orienter la subvention vers les plus pauvres.

• Détermination des besoins en financement

Cette première définition des objectifs du projet permettra également de dimensionner les financements requis pour atteindre les objectifs du projet. L'étape suivante consistera à examiner les sources potentielles de financement pour identifier si un financement externe de type OBA peut éventuellement être opportun. Si les sources potentielles de financement (y compris une subvention externe de type OBA) ne sont pas suffisantes, il serait alors nécessaire de modifier les objectifs initiaux du projet ou de les répartir de manière plus graduelle dans le temps pour assurer leur financement.

L'exemple de Casablanca

Localisation des consommateurs pauvres à Casablanca

L'étude de la demande a permis de classer les quartiers insalubres en plusieurs catégories (douars ruraux, bidonvilles urbains, bidonvilles ruraux et lotissements clandestins). Dans leur grande majorité, ces quartiers ne sont pas desservis par les réseaux d'eau et d'assainissement. La pauvreté existe partout dans la zone d'étude, également dans les quartiers plus riches (processus de bidonvilisation des terrasses). Cependant, le programme INDH a défini la nécessité de se focaliser sur les quartiers périphériques. L'avantage est que les erreurs d'inclusion dans ces quartiers sont relativement faibles.

Analyse des bénéfices sociaux

Cette analyse des bénéfices est rarement réalisée dans le détail. Les méthodes d'évaluation des bénéfices restent en effet relativement peu développées ou sont lourdes à mettre en place. Les bénéfices sociaux de l'extension des services d'eau et d'assainissement

sont donc soit pris en compte comme une hypothèse de départ, soit largement ignorés. Dans les deux cas étudiés, c'est largement pour répondre à des objectifs politiques que des campagnes massives d'extension de la desserte ont été lancées, sans une analyse approfondie des bénéfices sociaux potentiels. Ceci se reflète dans les deux études, qui passent cet aspect largement sous silence. Dans les cas où ces bénéfices ne seraient pas explicitement reconnus dans les politiques publiques, une analyse plus détaillée pourrait être requise. Suez-Environnement, avec le soutien de l'ENGREF, est en train de développer une méthodologie à cet effet.

Outils à développer pour identifier les objectifs du projet

- Cartographie détaillée des zones à desservir, permettant éventuellement de recouper la localisation des réseaux existant avec les niveaux socio-économiques et l'identification des zones de pauvreté
- Etude sur les caractéristiques de la demande

Checklist pour la détermination des besoins en financement

- Y a-t-il un besoin en financement pour étendre le service aux plus pauvres selon les objectifs du projet précédemment définis ? S'agit-il d'un besoin en financement pour prendre en charge les investissements ou bien pour couvrir les coûts du service ?
- Besoin pour financer les investissements : pour couvrir quel type de coûts ? Coûts d'extension du réseau primaire / secondaire, etc.
- Besoin pour couvrir les coûts du service : est-ce que ce besoin se fait sentir particulièrement pour fournir le service aux consommateurs les plus pauvres ? Est-ce qu'une subvention est nécessaire pour maintenir l'incitation à desservir les plus pauvres ?

Un financement OBA est-il justifié ?

Il sera ensuite nécessaire d'examiner si les sources de financement existantes (subventions directes ou subventions croisées) pourraient éventuellement combler les besoins en financement identifiés précédemment ou bien si des modifications des normes techniques ou de la réglementation pourraient réduire les coûts, et donc réduire les besoins en financement. Une telle volonté de réduire les coûts du service par des gains d'efficacité et une meilleure adéquation aux besoins des plus pauvres fait partie intégrante de la mise en œuvre d'un OBA, qui requiert une meilleure efficacité dans la fourniture du service.

Dans certains cas, comme en Afrique du Sud, il se peut que les sources actuelles de financement soient suffisantes pour combler les besoins d'extension du service mais que les méthodes de répartition et de déboursement de ces subventions puissent être améliorées par l'adoption des principes de l'OBA. Dans le cas de Chris Hani, des subventions externes ne seraient pas nécessaires si les subventions actuelles étaient mieux réparties (cf. l'exemple de Chris Ani page suivante).

Si les sources de financement actuelles ne sont pas suffisantes ou s'il n'est pas possible de réduire les coûts pour éliminer les besoins en financement, il est alors nécessaire d'examiner l'opportunité de finance-

ments nouveaux, éventuellement sous la forme d'un OBA en vue d'améliorer l'efficacité des financements engagés. Un financement de type OBA pour les services d'eau et d'assainissement n'est pas forcément approprié lorsque :

- les consommateurs pauvres ne peuvent pas être identifiés de manière fiable et les risques d'inclusion ou d'exclusion associés à toute méthode d'identification sont élevés. Dans ce cas, un financement OBA peut quand même être introduit, mais avec des gains d'efficacité par rapport à une subvention « classique » moindres ;
- la performance ne peut être définie de manière précise et divisible, ce qui veut dire que des financements d'intrants pourraient être mieux appropriés. Toutefois, dans le cas de l'extension des services aux pauvres, la performance est en général facilement divisible sur la base, par exemple, du nombre de nouveaux branchements réalisés ;
- la fourniture du service est faite dans des conditions de monopole ou les conditions de mise en concurrence sur « un pied d'égalité » ne sont pas en place. Il n'est donc pas possible de faire jouer la concurrence en vue de réduire les coûts d'infrastructure et du service et d'augmenter les effets incitatifs. Toute-

Check-list pour évaluer les sources de financement possibles (hormis financement OBA)

- Est-ce qu'il y a un système de subventions en place ? Ce système pourrait-il être modifié pour réorienter les subventions existantes pour satisfaire les besoins des plus pauvres ?
- Quels sont les mécanismes contractuels d'incitation ou les freins à l'extension des services dans les quartiers pauvres ? Est-ce que de telles extensions sont une obligation contractuelle de l'opérateur en place ?
- Est-ce qu'une optimisation technique (des normes de service et des standards techniques) pourrait réduire le besoin en financement ?
- Est-ce qu'il serait possible de modifier le cadre réglementaire ?
- Quel est l'ordre de grandeur du/des besoins de financement(s) résiduels nécessaire(s) pour atteindre quel(s) niveau(x) de service, une fois les paramètres précédents pris en compte ?

L'exemple de Casablanca

Réflexion sur les possibilités de faire varier les normes techniques

A Casablanca, la Lydec a entamé une véritable réflexion sur les possibilités de faire varier les normes techniques. Celle-ci a été approfondie par le consultant, qui a systématiquement évalué les possibilités de réduire les coûts, sur la base d'une concertation avec l'entreprise. Ceci a permis de générer des économies de coûts substantielles pour les extensions, parfois de plus de la moitié des coûts utilisés par Lydec dans ses propres estimations, et donc pour un montant de subvention donné d'accroître le nombre de ménages subventionnés.

Difficultés à faire évoluer le cadre réglementaire et les mécanismes tarifaires

Par contre, on observe que des modifications du cadre réglementaire pourraient réduire de manière substantielle les besoins en financement extérieurs pour l'extension des services aux consommateurs pauvres :

– définition des frais de branchement : actuellement, le montant facturé aux nouveaux abonnés couvrent l'intégralité des frais d'extension du réseau primaire et secondaire sans subventions croisées, ce qui rend le tarif de raccordement inabordable pour les consommateurs les plus pauvres ;

– le contrat de l'opérateur prévoit un mécanisme de garantie du tarif moyen afin de compenser le raccordement de consommateurs qui ne dépassent pas la tranche sociale, pour laquelle le tarif est bien en deçà du coût de revient (y compris du prix d'achat de l'eau en gros par l'opérateur). Ce mécanisme de réajustement a été correctement appliqué, mais le décalage entre le tarif moyen contractuel initial et le tarif moyen réel initial n'a pas été rattrapé par des hausses tarifaires.

Ces réformes ne sont pas envisageables à court terme pour des raisons politiques et de lenteurs administratives. L'OBA peut donc être une bonne solution dans l'intervalle. L'octroi d'une telle subvention devrait être conditionné à une réflexion approfondie sur les réformes à engager dans la durée.

L'exemple de Chris Hani

Subventions existantes pour l'extension des services

Plusieurs types de subvention sont actuellement fournis pour les services d'eau et d'assainissement dans le district de Chris Hani. Les municipalités dans le District de Chris Hani n'ont pas encore introduit de manière formelle la « Free Basic Water Policy », une mesure politique adoptée au niveau national qui consiste à fournir les six premiers mètres cubes d'eau gratuite à tous les consommateurs.

A la place, chacune des municipalités a développé ses propres mesures. Par exemple, les usagers enregistrés comme « indigents » reçoivent une subvention pour leur consommation dans les zones urbaines de Lukhanji. Les indigents sont ceux dont le revenu mensuel est inférieur à R 1,100 par mois (130 €) ou les retraités, ce qui leur donne accès à 10 m³ d'eau gratuite par mois ainsi qu'à une allocation gratuite pour d'autres services de base (moyennant une contribution de R 50 ou 6 € par mois). Cette subvention est financée par

une portion de l'Equitable Share (ES) allouée par le District à la municipalité de Lukhanji mais cette allocation est peu transparente.

Les usagers en zones rurales ou en zones périurbaines ne payent rien pour leurs consommations car le coût de ce service est soit financé par l'Equitable Share (le district utilise une partie des fonds de l'ES pour financer les contrats ROMP en zones rurales, voir encadré 2 page 9) soit par des subventions croisées avec les zones urbaines.

Le système de répartition des subventions actuel n'est pas transparent. Il a tendance à donner la priorité aux extensions en zones rurales sans tenir compte de critères financiers. En zones urbaines, les responsabilités pour les investissements ne sont pas clairement attribuées et les fournisseurs de service n'ont aucune incitation à étendre le service (les extensions étant financées actuellement par des subventions globales au logement).

fois, en présence d'un opérateur existant en situation de monopole, il est quand même possible d'octroyer une subvention OBA à condition que tout soit fait pour s'assurer que : (a) la subvention OBA ne finance pas un objectif existant de l'opérateur qu'il n'aurait pas rempli pour diverses raisons (à analyser) ; (b) une analyse rigoureuse est conduite pour vérifier que les coûts d'infrastructure et de fourniture du service sont estimés de manière transparente et incluent une rémunération minimale pour l'opérateur.

Aucune de ces conditions n'est absolue, et l'exemple de Casablanca (cf. page 16) – où l'on trouve un opérateur en place en situation de monopole et où il s'avère relativement difficile d'identifier les consommateurs pauvres de manière plus précise qu'à l'échelle du quartier) – montre qu'il est possible d'envisager un financement OBA même si toutes ces conditions ne sont pas réunies.

Check-list pour évaluer l'opportunité d'un financement OBA

- Est-ce que les consommateurs pauvres peuvent être identifiés d'une manière relativement fiable afin de maximiser la focalisation des subventions sur ces derniers ?
- La performance peut-elle être définie de manière précise, quantifiable et vérifiable ?
- Est-ce que la concurrence pour la gestion du service peut être introduite via l'organisation d'appel d'offres pour l'octroi du contrat ?

2. Définir les modalités de l'OBA

Objectifs. *Dans l'hypothèse où un besoin de financement est apparent et l'OBA a été retenue comme une option intéressante, cette section peut aider le gestionnaire de projet à en définir les principales modalités d'application.*

En admettant que le gestionnaire de projets ait répondu positivement aux questions de la section précédente et qu'un OBA soit justifié dans les circonstances qui prévalent (ou du moins, que les conditions minimales de faisabilité de l'OBA soient réunies), cette section examine les principaux points sur lesquels une décision doit être prise pour définir les modalités de l'OBA.

Pour chacune des questions ci-contre, nous proposons une série d'alternatives (qui sont dans la plupart des cas mutuellement exclusives, sauf dans certains cas où elles peuvent être combinées) et faisons référence à des exemples d'application, notamment sur la base de l'expérience tirée des études de cas. Nous proposons ensuite des critères de choix entre ces différentes alternatives. Le choix final devra bien évidemment s'appuyer sur une analyse des conditions locales, afin de définir le schéma de financement OBA qui s'in-

tègre le mieux dans le cadre institutionnel spécifique à chaque cas pour assurer sa pérennité.

Check-list pour définir les modalités de l'OBA

- Quel type de subvention : subvention au branchement ou à la consommation ?
- Comment les populations cibles peuvent-elles être identifiées pour l'octroi de la subvention ?
- Comment gérer l'extension des réseaux dans les quartiers non desservis ?
- Quels types de services devraient être offerts aux consommateurs les plus pauvres ? Un niveau de service ou plusieurs et comment le déterminer ?
- Quel type de financement public est nécessaire : don ou prêt, et pour quels objectifs ?

- Quel devrait être le montant de la subvention par unité de performance (exemples : branchement, m³ d'eau vendue, etc.) ?
- Quels opérateurs peuvent recevoir la subvention ? Est-ce que de petits opérateurs privés sont actuellement en activité ? Quel type de risque sont-ils en mesure de prendre ?
- Comment organiser un appel d'offres pour l'octroi de la subvention ?
- De quelle manière est-ce que l'opérateur doit être rémunéré pour les services rendus ? Quel peut-être le profil de paiement et le montant de préfinancement requis de la part de l'opérateur ?
- Comment peut-on mesurer la performance et sur la base de quels indicateurs ?
- Comment peut-on faire transiter la subvention, et par le biais de quels organismes ?
- Quels mécanismes institutionnels doivent être mis en place pour vérifier et valider la performance ? est-il possible de s'appuyer sur des mécanismes déjà existants ?
- Quel type de mécanismes de résolution des litiges doit et peut être mis en place ?

A. Quel type de subvention ?

Étant donné l'objectif d'extension de la desserte, il est en général considéré comme préférable de concentrer l'essentiel des subventions sur les branchements, plutôt que de d'octroyer des subventions à la consommation.

Cela permet de mieux focaliser la subvention sur ceux qui en ont réellement besoin (ceux qui ne sont pas raccordés jusqu'à présent) et évite de devoir identifier une source pérenne de subventions si celle-ci n'est pas en place.

Toutefois, dans les cas où la fourniture du service aux consommateurs pauvres n'est pas rentable (en raison de subventions croisées importantes), une subvention à la consommation peut être essentielle pour maintenir l'incitation de l'opérateur à fournir le service une fois que les consommateurs pauvres sont raccordés.

Alternatives de type de subvention

- Subvention au branchement
- Subvention à la consommation
- Combinaison des deux

A Casablanca : focalisation sur les subventions au branchement. Le consultant estime qu'il n'est pas nécessaire d'octroyer des subventions pour le coût du service car les tarifs sont relativement bas au Maroc et les consommateurs, une fois connectés, n'ont pas de difficulté majeure pour payer. Toutefois, cette politique présente le risque que si beaucoup de nouveaux usagers consomment en deçà du service social, les revenus de l'opérateur seront déséquilibrés. Bien qu'une clause contractuelle existe pour lui permettre d'équilibrer les revenus tarifaires globaux de la concession en cas d'extension massive dans les zones de consommation au tarif social, les tarifs n'ont pas encore été recalés par rapport à ceux au début du contrat, dans l'attente de renégociation tarifaire. Un mécanisme pérenne de subvention croisée pourrait éventuellement protéger l'opérateur de l'incertitude liée aux renégociations tarifaires.

A Chris Hani, les subventions au branchement devraient être combinées avec des subventions à la consommation en raison des habitudes de non-paiement périurbaines et rurales.

B. Comment identifier les populations cibles ?

Des critères de sélection ou zones prioritaires peuvent être définis en fonction des caractéristiques de la pauvreté : si les populations démunies sont localisées dans des zones spécifiques (par exemple, zones péri-urbaines), il est préférable de mettre en place un zonage géographique. Si une sélection détaillée des zones est faite, les risques d'inclusion sont en général limités. Par exemple, au lieu d'octroyer une subvention pour l'ensemble des quartiers périphériques, il faudrait identifier en priorité ces quartiers qui concentrent l'essentiel de la pauvreté et sont à desservir de manière prioritaire. Étant donné que l'extension des services d'eau et d'assainissement a un impact important sur le tissu urbain, les autorités en charge de l'urbanisme devraient être consultées sur un tel zonage.

Si la pauvreté est diffuse et si l'objectif principal est la densification du réseau plutôt que les extensions, des critères d'identification plus spécifiques peuvent être requis. Toutefois, ces systèmes sont plus coûteux à mettre en place : lorsque les ressources sont limitées, il semble plus appropriée de commencer avec une focalisation sur les zones les plus pauvres avec un zonage géographique. Dans le cas de Casablanca, malgré une étude des caractéristiques de la demande et de la pauvreté approfondie, il s'est avéré impossible (au moins dans l'immédiat) d'élaborer un critère fiable d'identification des pauvres sur cette base. Ce n'est donc que dans des cas très limités qu'un tel degré de focalisation pourrait être requis, d'où la priorité à se placer sur l'identification des zones défavorisées plutôt que sur celle des ménages défavorisés lors des études de demande ou de cartographie préliminaires.

Alternatives d'identification des populations

- Liste de zones prioritaires à desservir établie par avance
- Critères de sélection des zones éligibles, à charge pour l'opérateur de définir son plan d'investissement
- Critères d'identification ménage par ménage (exemple : caractéristiques du bâti)

Casablanca. Malgré une étude approfondie de la demande, il n'a pas été jugé possible d'établir des critères fiables et opérationnels pour identifier individuellement les consommateurs éligibles à la subvention. Une approche zonale a donc été retenue, avec l'identification (suite à un accord entre les autorités et Lydec) des quartiers prioritaires pour les extensions et une offre globale par quartier, correspondant à un niveau de tarif partiellement subventionné pour lequel les études de demande et les projets pilotes montrent qu'environ 80 % des ménages pourront payer. Des solutions transitoires (type bornes-fontaines) seront dans un premier temps proposées aux 20 % restants qui ne peuvent pas payer ; ces ménages bénéficieront au cours d'une deuxième phase d'une campagne de branchement fortement subventionnée.

Chris Hani. Pour les extensions en zones rurales, le consultant considère qu'il serait impossible d'identifier les pauvres spécifiquement car les programmes sont en général gérés au niveau communautaire. D'autre part, ils estiment que les risques d'inclusion d'une telle méthode seraient faibles. Pour l'urbain, les subventions au branchement peuvent être octroyées en même temps que les subventions au logement, ce qui assure une focalisation relativement appropriée, ou bien au-delà, par zones.

Guatemala (électricité). Les consommateurs pauvres (à subventionner) sont identifiés comme ceux résidant à une distance supérieure à 150 m du réseau existant. Ce critère est peu précis et peut être sujet à manipulation, il peut également introduire des distorsions dans les incitations de l'opérateur à étendre le réseau.

Cambodge (eau). Une liste de consommateurs pauvres fut établie à l'avance par les comités villageois (sous la supervision d'un consultant spécialisé). Ce système souffre de plusieurs lacunes : d'une part, l'élaboration des listes peut faire l'objet de toutes sortes de manipulation au niveau local. Par ailleurs, étant donné les délais importants entre l'étude de faisabilité du projet (et l'élaboration de ces listes) et la réalisation effective des extensions, il est très probable que ces listes ne soient plus appropriées, soit parce que la situation socio-économique des résidents aura évolué (amélioration ou dégradation), soit parce qu'ils auront déménagé.

C. Quel type de service

Bien qu'en théorie il soit préférable de spécifier des résultats (comme l'accès à l'eau) plutôt que des moyens à employer (comme le type de branchement) pour éviter de limiter la capacité d'innovation et d'adaptation aux besoins des consommateurs de l'opérateur de services, une telle solution est rarement possible en pratique. Si le service est défini en termes de résultats et non pas comme un niveau de service pré spécifié, la vérification de la performance peut être plus complexe et coûteuse à réaliser. Par ailleurs, une définition plus précise du service est souvent plus proche des préoccupations du gouvernement, qui dans la plupart des cas aura déjà défini un niveau de service à atteindre. Si le nombre de branchements réalisé est donc retenu comme indicateur de performance de l'OBA pour l'extension de la desserte, une réflexion sur les normes techniques devient donc encore plus essentielle en vue de réduire les coûts de réalisation de ces branchements.

Alternatives de type de service

- Un résultat est précisé (tel que l'accès à telle quantité d'eau, à telle distance du ménage)
- Un type de service est préspecifié (par exemple, branchement à domicile)

Casablanca. Il est proposé d'octroyer la subvention sur la base du nombre de branchements réalisé, ce qui correspond à la manière dont les objectifs de l'INDH ont été définis. Hormis la simplification des normes techniques, une offre de type « condominium » (réseau privé de copropriété géré par un représentant tête de rue seul raccordé et abonné au réseau Lydec) ne semble pas être envisageable car elle semble générer de fortes réserves des ménages.

Chris Hani. La définition des services « de base » à fournir doit faire référence à des politiques établies au niveau national, c'est-à-dire un branchement dans la cour et le tout-à-l'égout en zones urbaines et des bornes-fontaines et latrines ventilées en zones périurbaines. En sus de ces définitions, le consultant propose un certain nombre de paramètres à respecter pour assurer un service de qualité.

D. Quels type de financement public ?

Bien que l'OBA soit en général compris comme l'octroi d'un don, les schémas OBA peuvent a priori s'appliquer à l'octroi de subventions ou de prêts concessionnels. La modalité de financement retenue dépend de facteurs relatifs aux besoins en financement du projet, mais est également déterminée par les contraintes des bailleurs : par exemple, l'AFD ne peut pas octroyer de subventions au Maroc ou en Afrique du Sud en raison de leur niveau de développement.

Alternatives de financement public

- Don
- Prêt concessionnel
- Combinaison de dons et prêts

Casablanca. Il a été suggéré de combiner un don (par le GPOBA) pour financer les subventions au branchement combiné avec un prêt concessionnel (éventuellement de l'AFD) pour financer le coût financier de l'étalement de la contribution des usagers au coût du branchement sur 7 ans. Cette solution a en partie été retenue car l'AFD n'est pas en mesure de faire des dons à un pays comme le Maroc, qui fait partie des pays à revenus moyens.

Chris Hani. Le recours à une subvention externe n'est pas envisagé. Il est préférable de réorienter les subventions actuelles, qui sont des transferts de fonds du gouvernement central aux gouvernements locaux.

Autres cas. La plupart des autres projets pilotes OBA considérés s'appuient sur des dons, généralement octroyés par le GPOBA. Toutefois, le montant de ces dons reste limité et à l'échelle de projets pilotes.

E. Quel montant de subvention ?

Le fait de requérir une participation des usagers au coût du branchement permet d'assurer que l'investissement correspond à une demande réelle et d'augmenter la probabilité que l'utilisateur paye sa consommation par la suite. Si la capacité à payer des populations le permet, il est donc préférable que la subvention ne couvre qu'une portion du coût du branchement. Cependant, il est également préférable que la subvention couvre également les coûts de renforcement du réseau afin de fournir un niveau de service approprié à ces nouveaux branchements. Il est donc extrêmement rare que les subventions OBA ne couvrent que les frais de branchement (i.e. réseau tertiaire) qui sont en général assez bas. Une partie des coûts d'extension primaire et secondaire est en général prise en compte pour donner une meilleure base à la subvention.

Est-il souhaitable de faire varier le montant de la subvention en fonction des coûts réels ?

La subvention offerte pourrait éventuellement varier en fonction des coûts effectifs de raccordement ou de fourniture du service dans différentes zones. Cela peut permettre d'éviter que les ménages les plus coûteux à raccorder le soient en dernier ou pas du tout, parce que le montant de la subvention n'est pas suffisant pour recouvrir les coûts pour desservir ces consommateurs. Toutefois, la détermination d'un montant forfaitaire a l'avantage de la simplicité, étant donné que l'information nécessaire pour définir différents montants de subvention à l'avance est rarement disponible. A Casablanca, l'option de faire varier la subvention par quartiers a été considérée comme plus efficace d'un point de vue économique mais difficile à introduire d'un point de vue opérationnel et politique et donc rejetée.

Outil pour évaluer le montant de la subvention : le modèle financier

Un modèle financier détaillé doit être élaboré pour estimer le montant de la subvention par branchement, tenant compte des possibilités de variation importantes des coûts de réalisation des branchements et donc sur la base de coûts moyens de branchements. Le modèle construit par le consultant

Alternatives de montant de subvention

- Portion du coût du branchement (les usagers financent le reste via le coût du branchement)
- Coût du branchement dans son intégralité
- Coût du branchement (intégral ou partiel) et une portion des coûts de renforcement du réseau

Casablanca. Les calculs financiers réalisés ont permis de fixer le montant de la subvention à 1 305 DH (118 €) par branchement eau et 3 770 DH (142 €) par branchement assainissement. Ceci représente une subvention d'environ 30 % du coût total estimé pour un branchement eau et de 40 % pour l'assainissement, la différence étant payé par les usagers d'une part, et par un certain nombre d'autres sources de financement (ONEP, Fonds de travaux, FSH...) d'autre part. Les consommateurs pourront choisir d'étaler leur paiement dans le temps (84 mensualités) ou de payer cash en bénéficiant d'un discount. Les montants de subventions sont les mêmes d'un quartier à l'autre, car des subventions différenciées ne sont pas considérées comme faisable d'un point de vue pratique. Ces montants incorporent les frais d'extension de réseau.

Chris Hani. Étant donnée la portée limitée de l'étude, les montants de subvention ont été calculés de manière globale plutôt que par branchement. Les montants par branchement varieront également selon les priorités politiques données à l'urbain comme au rural.

Cambodge (eau). Une série de contrats d'OBA pour l'extension de la desserte en zones rurales ont été signés avec des opérateurs locaux. Ces contrats ont été octroyés sur la base de la subvention requise par l'opérateur privé pour chacun des ménages identifiés comme pauvres (i.e. sur la liste des indigents). Les opérateurs ont du faire leur offre sur la base d'un montant maximal de subvention de \$ 500 par ménage pauvre (400 €). Le vainqueur de 4 contrats, SINCAM a demandé 72,1 % de la subvention dans un cas (285 €) et 77,2 % dans l'autre (306 €). Ces montants visent à couvrir une portion des frais d'investissement dans l'intégralité du nouveau système. Le branchement est fourni gratuitement pour les pauvres et à un taux pas spécifié pour les autres.

pour l'étude de cas Casablanca donne un exemple de ce qui peut être réalisé. Il calcule le montant de subvention par branchement qui permet d'équilibrer la trésorerie du projet sur la durée du projet, en tenant compte des frais financiers engendrés par le préfi-

nancement de l'opération ainsi que l'étalement du paiement de la contribution des ménages dans le temps. Le montant de subvention comprend donc deux composantes correspondant : (1) au « gap » de financement entre le coût du raccordement et les financements disponibles (contribution des ménages, autres financements) ; (2) au coût financier de l'opération.

Le montant unitaire de la subvention est calculé sur la base du nombre de branchements effectivement réalisés (c'est-à-dire 80 % du nombre de branchements potentiels, en estimant que 20 % des ménages insolubles) de sorte que leur quote-part des réseaux hors site et in site ayant déjà été financée, le raccordement des ménages insolubles ne nécessitent que peu de financements additionnels.

F. Quels opérateurs peuvent recevoir la subvention ?

Deux situations initiales sont possibles : soit un opérateur en situation de monopole est déjà en place, soit un tel opérateur n'existe pas et il faut avoir recours à un appel d'offres le plus ouvert possible, pour permettre la participation de gros opérateurs (opérateurs internationaux ou publics et privés locaux déjà en activité dans d'autres zones) ou de petits opérateurs privés (déjà en activité dans la zone ou ailleurs ou à créer).

CAS 1. Opérateur en situation de monopole déjà en place

Un financement OBA avec un opérateur en situation de monopole peut avoir l'avantage de la simplicité : cet opérateur travaille sans doute déjà avec le secteur public (duquel il a probablement déjà reçu des financements classiques) et cela permet de réduire les coûts d'administration du programme et d'en faciliter la mise en place. Par ailleurs, l'opérateur en situation de monopole peut réaliser des économies d'échelles dans les achats d'équipements ou l'utilisation de personnel qualifié.

Cependant, un des principaux facteurs d'efficacité des financements OBA est l'introduction d'une pression concurrentielle, essentiellement via l'organisation d'appel d'offres pour l'octroi de la subvention. Il faut donc évaluer la situation pour différencier les cas où la situation de monopole ne justifie pas une mise en concurrence et ceux où elle est possible. Dans la mesure du possible, il est préférable d'ouvrir les financements à d'autres opérateurs qui peuvent être plus efficaces ou mieux correspondre à la demande, ou de requérir de l'opérateur en situation de monopole qu'il travaille avec ces petits opérateurs. L'ouverture à la concurrence et l'octroi de subventions peut également

permettre de développer la capacité de nouveaux fournisseurs de services. Ceci peut être particulièrement utile lorsque les besoins d'extension du service sont élevés (notamment en zones rurales) et peuvent requérir l'intervention de plusieurs opérateurs.

Pour évaluer si l'introduction de la concurrence par appel d'offres est possible, il faut examiner : (a) si d'autres petits opérateurs existent et (b) si le contrat de l'opérateur en place pourrait éventuellement être amendé afin de permettre à de petits opérateurs de jouer un rôle de manière concomitante dans les quartiers défavorisés. A Casablanca par exemple, où il n'existe pas d'opérateurs alternatifs capables d'offrir un service comparable à celui de la Lydec, qui remporte également les faveurs des consommateurs, la subvention est octroyée directement à l'opérateur.

Il est quand même toujours utile d'examiner si le développement de petits opérateurs permettrait de mieux répondre à la demande des ménages dans certains périphériques. Si des petits opérateurs existent et sont en situation de rentrer en concurrence, il faut examiner si l'opérateur en place est en situation de monopole ou non et si une renégociation du contrat de l'opérateur en place est possible. Dans le cas du contrat de WSSA pour la municipalité de Lukhanji, une telle renégociation ne semble pas appropriée d'où la recommandation du consultant de se concentrer sur les zones rurales en dehors de la zone de service de WSSA.

Si d'autres opérateurs existent et que la concurrence peut être introduite en dehors du périmètre de l'opérateur principal, ces derniers peuvent soit rentrer en concurrence directe avec l'opérateur en place via un appel d'offres pour l'octroi de la subvention, ou bien l'opérateur en place pourrait obtenir la subvention à la condition expresse de faire participer des petits opérateurs dans la fourniture du service (par des contrats de

Alternatives

- Opérateur en situation de monopole avec exclusivité
- Opérateur en situation de monopole sans exclusivité
- Opérateur en situation de monopole avec obligation de passer des contrats de vente en gros avec de petits opérateurs
- Petits opérateurs

Casablanca. Lydec est en situation de monopole avec exclusivité, ce qui n'a pas permis le développement de petits opérateurs qui soient en mesure de rentrer en concurrence avec elle. Par ailleurs, les consommateurs semblent faire plus confiance à Lydec qu'à d'éventuels petits opérateurs qui pourraient émerger pour assurer la distribution du service aux nouveaux ménages raccordés. La solution recommandée est donc que la subvention soit transférée à la Lydec, tout en veillant à réduire les coûts au maximum pour éviter tout abus de position dominante et avec des mesures compensatoires consistant à introduire la concurrence pour la réalisation des travaux.

Chris Hani. Une restructuration des subventions existantes sur la base des principes de l'OBA pourrait être introduite pour les subventions actuellement transférées à plusieurs types d'opérateurs : l'opérateur en place dans les zones urbaines (WSSA dans la municipalité de Lukhanji) et les plus petits opérateurs dans les zones rurales où les contrats ROMP ont déjà été octroyés et doivent être renouvelés. Dans ce dernier cas, cependant, on note que les opérateurs en question sont des consortiums représentant des entreprises d'une certaine taille (y compris WSSA) et non pas de petits opérateurs informels.

Paraguay. L'opérateur public en situation de monopole, SENASA, était responsable d'étendre le service aux villes de moins de 10 000 habitants en zones rurales. Toutefois, il s'est avéré incapable de le faire à un rythme suffisant et a préféré le faire en octroyant des subventions à de petits opérateurs (les Aguateros) qui se sont avérés capables d'étendre le service à moindre coût. SENASA s'est donc déchargé de tout rôle dans la réalisation des extensions ; son rôle résiduel est d'organiser les appels d'offres, de faire transiter la subvention et de vérifier la performance des opérateurs.

Cambodge. Les petits opérateurs privés reçoivent la subvention directement car, suite aux ravages de la guerre civile, il n'y a pas d'opérateur en place dans les zones rurales concernées (des opérateurs publics existent dans les villes moyennes mais leur couverture en zones rurales est très limitée).

revente par exemple). Le cas extrême est la solution retenue au Paraguay, selon laquelle l'opérateur existant (SENASA) s'est complètement retiré du rôle de fourniture de service dans les zones pilotes de l'OBA pour uniquement s'appuyer sur les petits opérateurs et uniquement faire transiter la subvention vers eux. Cela revient à une situation où il n'existe pas d'opérateur existant (voir ci-dessous).

Dans tous les cas, il faudrait examiner l'impact de l'organisation de l'appel d'offres sur ces opérateurs déjà en place.

CAS 2. Pas d'opérateur existant en situation de monopole

Dans ce cas (comme c'était le cas par exemple au Cambodge), il est nécessaire d'évaluer quels opérateurs alternatifs pourraient être à même de fournir le service et d'obtenir plus d'information sur leur position actuelle, y compris :

- *leurs activités* : est-ce que les participants potentiels à l'appel d'offres sont pour la plupart des entreprises de construction ou bien ont-ils une expérience pour la gestion des services d'eau (et d'assainissement) ou bien d'autres services (comme l'électricité) ?

- *leurs statuts* : est-ce que ces entreprises travaillent dans le secteur formel ou informel ? Quelle est leur expérience de participation à des appels d'offres ? Si elles opèrent dans le secteur informel, est-ce qu'il serait possible d'envisager un régime de régulation simplifié pour minimiser les coûts d'administration (par exemple, une licence simplifiée, avec moins d'exigences pour la préparation de rapports financiers) ?

- *leurs capacités d'investissement* : est-ce que ces entreprises seraient à même d'avancer les fonds nécessaires pour les investissements dans les extensions, en totalité ou en partie ? Ont-elles des possibilités pour accéder au crédit auprès de banques commerciales de la place ou d'organismes de financement ? Comment vont-elles couvrir leurs besoins en trésorerie durant la vie du projet ?

- *leurs capacités humaines* : quelle est la taille de ces entreprises ? Disposent-elles de capacités techniques et de capacités de gestion ? Est-ce que ces capacités devraient éventuellement être renforcées ?

G. En cas d'appel d'offres, comment l'organiser ?

Lorsqu'un appel d'offres est organisé, il est préférable que le principal critère de sélection de l'opérateur soit directement lié à l'octroi de la subvention. Si le critère est le montant de la subvention, le nombre de branchements à réaliser est en général fixé à l'avance ce qui requiert une analyse approfondie pour déterminer l'envergure du contrat. Cependant, il n'a pas été possible d'expérimenter avec des méthodes alternatives pour l'organisation d'appel d'offres dans le cadre des deux études de cas, car ces aspects n'ont pas été traités.

Alternatives

- Nombre de branchements à réaliser
- Moindre subvention pour un tarif déterminé
- Prix du branchement pour une subvention déterminée

Casablanca. Des appels d'offres sont prévus pour la réalisation des travaux ; en revanche, la subvention serait gérée par la Lydec directement.

Chris Hani. Un appel d'offres sera organisé pour l'octroi des contrats ROMP, qui arrivent à leur terme en juin 2006. Le consul-

tant n'a pas proposé de critères spécifiques pour ces contrats mais a recommandé la mise en place d'un mécanisme de « challenge », qui permettrait à n'importe quelle organisation ou fournisseur de services de rentrer en concurrence s'ils pensent pouvoir fournir le service à moindre coût.

Cambodge (eau). Des appels d'offres pour les contrats d'OBA ont été organisés par le gouvernement central pour des contrats dans de petites localités dispersées dans le pays, malgré une volonté affichée par le gouvernement de décentraliser ce type de décisions. Le critère de l'appel d'offres était le pourcentage de la subvention maximale demandé par les opérateurs (« moindre subvention »).

Paraguay (eau). Deux séries d'appels d'offres ont été organisées pour l'octroi de contrats de concession (avec subventions OBA associées) dans les zones rurales au Paraguay. Le critère de sélection a varié entre les deux phases. Dans la première phase, ce fut le coût du branchement pour l'utilisateur final (sur la base d'un montant de subvention fixé à 150 \$US par branchement) ; le montant proposé par l'opérateur gagnant fut entre 200 et 217 \$US dollars par branchement, ce qui représente environ 40 % du coût total estimé par branchement. Dans la seconde phase, ce fut le montant de la subvention gouvernementale (sur la base d'un coût du branchement pour les usagers domestiques de 80 \$US).

H. Quelle rémunération pour l'opérateur

Les principes de l'OBA requièrent que l'opérateur préfinance les investissements pour maximiser l'effet de levier et engager la responsabilité de l'opérateur (et donc faire jouer un effet incitatif). Toutefois, le préfinancement par l'opérateur n'est pas absolument requis : dans certains cas, il peut être nécessaire que le secteur public préfinance une partie du montant des investissements pour tenir compte des capacités de financement du secteur privé. Ceci dépendra fortement du type d'opérateurs récipiendaires de la subvention. Typiquement, de petits opérateurs pourraient avoir plus de difficultés à préfinancer eux-mêmes les extensions.

Ceci dit, le cas du Cambodge montre qu'avec des arrangements financiers adéquats, de petits opérateurs locaux peuvent également préfinancer une grande partie de l'investissement, moins une petite avance pour la réalisation des gros travaux. Un préfinancement intégral par le secteur public n'est pas recommandé parce qu'il enlève l'élément de prise de risques par l'opérateur privé et les effets d'incitation associés qui rendent les financements OBA plus effectifs que les schémas classiques.

En cas de préfinancement par l'opérateur, une garantie peut éventuellement être fournie par la partie publique pour assurer à l'opérateur que la subvention sera effectivement payée. Ceci peut en effet pré-

senter un risque substantiel pour les opérateurs privés, dont la capacité de financement est souvent faible. Dans le cas du Cambodge, l'interruption récente des financements Banque mondiale pour raisons de suspicion de corruption au niveau du gouvernement plonge les opérateurs ayant remporté les contrats d'OBA dans l'incertitude.

Pour réduire le risque que le gouvernement subventionne un branchement qui n'est ensuite pas utilisé ou bien que le service à partir de ce branchement soit déficient, on peut également envisager un profil de paiement de la subvention où l'opérateur reçoit une portion de la subvention quand le branchement est installé, et le reste sur la base de la fourniture effective du service pendant une période donnée. Ce profil de paiement augmente les chances d'une pérennisation de la desserte : par exemple, si suite à la campagne de branchements, le taux de coupure pour non-paiement est très élevé, cela peut indiquer que le type de branchement offert ne correspond pas à une demande réelle (par exemple, des branchements communautaires seraient préférables à des branchements individuels).

Introduire une portion du paiement de manière différée permet également de s'assurer qu'un certain nombre de critères de performance pour la qualité globale du service sont remplis. Ce type de profil peut être particulièrement utile lorsque la subvention est octroyée à un petit opérateur pour s'assurer que le service est effectivement fourni, surtout si cet opérateur n'a que peu d'expérience dans la fourniture du service (cas d'une entreprise de construction ayant répondu à l'appel d'offres par exemple). Dans le cas d'un opérateur déjà en place, le contrat principal devrait être suffisant pour s'assurer que le service est fourni, car les consommateurs pauvres, une fois raccordés, bénéficient des mêmes avantages que les autres usagers du service.

Alternatives

- Tous les coûts sont préfinancés par l'opérateur : intégralité de la subvention versée après qu'un branchement a été réalisé ; portion de la subvention versée après mise en place du branchement ; le reste est étalée sur une période et conditionné à la fourniture effective du service
- Une partie est préfinancée par le secteur public

Casablanca. Y compris dans l'hypothèse d'un prêt concessionnel, le consultant recommande que le déboursement de la subvention s'échelonne en plusieurs fois, y compris une avance, en vue d'améliorer la trésorerie du projet et de diminuer le montant de la subvention. Un profil de paiement du type : 20 % du versement sur présentation des dossiers d'appel d'offres ; 60 % sur présentation des listes des personnes raccordées et 20 % sur présentation des premières factures, avec contrôle par échantillonnage est recommandé. Pour la partie don, la possibilité d'un décaissement progressif est aussi évoquée.

Lukhanji. Le consultant a recommandé que les paiements soient échelonnés sur la base de critères de performance à préciser dans le contrat. Il recommande qu'une avance de trois mois soit fournie au début du contrat, qui serait réduite ensuite progressivement jusqu'à la seconde année, et ce en vue de ne pas défavoriser les petits opérateurs.

Cambodge (eau). Les opérateurs reçoivent l'essentiel du paiement après avoir raccordé les ménages identifiés comme pauvres. Cependant, pour réduire leur risque financier, le gouvernement paye 5 % du montant du contrat après que l'opérateur ait creusé les puits profonds pour alimenter le système et complété le design détaillé du système. Le gouvernement paye ensuite 80 % de la subvention par branchement après avoir reçu confirmation que le branchement a été réalisé sur foi du rapport d'un ingénieur indépendant. Le gouvernement paye le reste après que des tests de qualité de l'eau et d'hydraulique aient été réalisés pour chacun des systèmes.

Paraguay. Dans la phase 1 du projet, l'opérateur préfinançait tous les frais de construction, hormis une petite avance. Dans la phase 2, l'opérateur reçoit une partie de la subvention au fur et à mesure de l'avancement des travaux.

I. Quels indicateurs de performance ?

Les indicateurs de performance peuvent être limités à la mise en place d'un branchement conforme si l'intégralité de la subvention est versée suite à cette mise en place.

Par contre, si le profil de paiement est étalé dans le temps, il faut également définir des indicateurs de suivi : ceux-ci peuvent soit être les indicateurs généraux inscrits dans le contrat de l'opérateur, si l'on souhaite uniquement étaler le paiement de la subvention et qu'un contrat est déjà en place définissant les obligations de service (il faudra veiller dans ce cas à ne pas dupliquer les mécanismes de vérification de la performance et d'assurer une synchronisation avec les mécanismes de régulation déjà en place).

Si l'OBA est introduite dans le cadre de nouveaux contrats (notamment pour de petits opérateurs là où il n'existait pas d'opérateur dominant), il sera nécessaire de définir des indicateurs de performance détaillés dans le cadre de la préparation du contrat OBA. C'est ce qui est envisagé à Chris Hani dans le cadre de la révision des contrats ROMP (en vue d'introduire des incitations pour l'amélioration de la performance).

Alternatives

- Mise en place d'un branchement
- Mise en place d'un branchement et suivi de la fourniture du service à partir de ce branchement sur une période donnée

Casablanca. L'indicateur retenu est le nombre de branchements réalisés (plutôt qu'un taux de desserte, qui pose trop de problèmes à estimer). Pour s'assurer d'une certaine pérennité du service, il est recommandé de compter le nombre de nouveaux branchements individuels mis en service dont la consommation est constatée après un trimestre uniquement. Le risque que ces nouveaux branchements ne soient pas fonctionnels au-delà de ce délai est jugé réduit car l'entreprise souhaite protéger sa réputation. Par ailleurs, les standards de performance qui s'appliquent à la concession existante s'appliquent aussi.

Chris Hani. Le consultant a recommandé une série de critères pour mesurer la performance et vérifier la qualité du service sur la durée. Toutefois, il semblerait que les critères ainsi définis concernent l'ensemble du contrat, plutôt que des critères spécifiques pour le déboursement de la subvention.

Cambodge (eau). Les contrats de concession/OBA spécifient un certain nombre de critères de qualité du service et de normes techniques. La portion restante de la subvention n'est versée que si ces critères globaux sont remplis.

J. Comment faire transiter la subvention

En théorie, il est préférable que les fonds réservés pour la subvention soient clairement identifiés et séparés du budget général de l'agence gouvernementale par laquelle les fonds transitent, et ce pour minimiser le risque que ces fonds ne soient utilisés à d'autres fins.

S'il y a un financement extérieur, il est possible d'atteindre cet objectif en établissant une unité de projet sous la responsabilité directe du bailleur. Toutefois, ce type de mécanisme a rencontré des problèmes par le passé et contribue peu au renforcement institutionnel du secteur, comme c'est le cas au Cambodge où l'unité de projet travaille actuellement de

Alternatives

- Fonds gérés par le gouvernement
- Bailleur de fonds via une unité de projet
- Fonds indépendant, éventuellement off-shore et avec garanties et mécanismes spécifiques pour les paiements

Casablanca. Le contrat de Lydec prévoit que les coûts d'extension soient financés par le Fonds de Travaux et non pas par le concessionnaire lui-même. Pour cette raison, il est recommandé que la portion « don » soit directement attribuée au Fonds de Travaux, avec de préférence l'identification d'une ligne spécifique OBA au sein de son budget. Par contre, l'octroi du prêt concessionnel pour couvrir les frais financiers de l'étalement des paiements pose

plus de problèmes. Plusieurs montages ont été envisagés, y compris que les fonds soient attribués à l'autorité délégante (via le Fonds de Travaux), au concessionnaire, à une banque locale (qui proposerait des financements aux usagers) ou à un fonds de garantie. Aucune solution ne s'impose comme étant la meilleure, pour des raisons juridiques et financières. Par exemple, le Fonds de Travaux n'a pas de personnalité juridique et ne peut donc pas souscrire à un prêt. Transférer le prêt à l'opérateur supposerait qu'il préfinance l'investissement ce qui n'est pas prévu dans son contrat de concession et la renégociation d'un tel contrat serait un processus long et difficile. De plus, cela entraînerait la consolidation du prêt dans les comptes globaux de l'entreprise, ce que cette dernière souhaite éviter.

Chris Hani. Dans ce cas, le consultant ne pense pas qu'il soit nécessaire de protéger les montants de subvention car il règne un climat sain de confiance entre les opérateurs privés actuellement présents dans le district et les autorités du district. Toutefois, si cela était jugé nécessaire, le recours à un compte « d'escrow » ou d'un trust géré par des parties indépendantes pourrait être envisagé, ou encore l'émission d'une lettre de crédit garantie par le gouvernement central ou une institution nationale travaillant dans le domaine du développement.

Cambodge (eau). Les subventions OBA sont financées au travers du projet Banque mondiale par une unité de gestion de projet établie au niveau central (Project Management Office - PMO), qui reçoit le soutien d'un consultant international.

manière relativement indépendante du ministère, avec ses propres équipes renforcées par un consultant externe financé par le projet.

Il peut donc être préférable de mettre en place un fonds indépendant, au besoin *off-shore*, qui est géré par la partie publique selon des règles précises d'utilisation des fonds. Ce fonds peut être abondé au début du programme avec un premier transfert pour assurer un fonds de roulement (par exemple, avec les revenus de la privatisation). Bien que ce système ait été adopté pour des projets d'OBA dans d'autres secteurs, il est beaucoup plus rare (voire inexistant) dans le secteur de l'eau car les systèmes de financement tendent à être beaucoup plus localisés et les sommes comparativement plus réduites.

K. Quels mécanismes de contrôle de la performance et de régulation ?

Un mécanisme doit être mis en place pour vérifier la performance de manière indépendante. L'agence déboursant la subvention peut assumer ce rôle mais cela peut générer des conflits d'intérêt en cas de désaccord sur la performance avec l'opérateur.

Une alternative est de mettre en place un comité de suivi avec la partie publique et l'opérateur mais dans les deux cas, il est préférable de mettre en place un mécanisme de vérification et de validation de la performance indépendant, soit en s'appuyant sur un organisme de régulation indépendant (si il existe) soit en ayant recours à des auditeurs externes – comme au Cambodge –, ou en faisant participer les organisations

communautaires – comme au Paraguay (cf. encadré page suivante).

Il faudra s'assurer que le régime de régulation en place permette de vérifier la performance sur la base des critères définis pour l'OBA (la réalisation de l'infrastructure et la fourniture du service, selon les conditions établies dans le contrat principal). Si ce n'est pas le cas, il peut être nécessaire de renforcer les compétences du personnel chargé de la régulation ou de proposer des améliorations aux méthodes de régulation. Ce besoin semble se faire ressentir à Casablanca au Maroc, où le service permanent de supervision de la concession pourrait être renforcé pour faire face à ses obligations de vérification des nouvelles infrastructures.

Alternatives

- Mécanismes de contrôle et régulation existants
- Mécanismes spécifiques, à mettre en place en fonction du contexte local (grandes variations)

Casablanca. Il est suggéré que l'opérateur lui-même contrôle la réalisation des travaux, complété par une vérification par échantillon par les mécanismes de régulation de la concession existants (service permanent, financé par les recettes du concessionnaire) ou éventuellement, par un bureau d'études techniques chargé de vérifier la réalité des travaux et leur conformité sur une base aléatoire. Au niveau financier, le consultant indique que les mécanismes de contrôle existant de la concession et de l'utilisation des fonds du Fonds de Travaux devraient pouvoir suffire sans ressentir le besoin d'un mécanisme de régulation ad hoc (bien qu'il a noté leur inadéquation par ailleurs : un renforcement de ces mécanismes, en termes de nombre et de qualité du personnel, serait sans doute nécessaire mais n'est pas directement évoqué).

Chris Hani. Le consultant n'envisage pas la création de mécanismes de régulation spécifiques. L'autorité de district serait donc la principale entité chargée de vérifier la performance, éventuellement avec le soutien d'un auditeur indépendant ou d'un autre type de soutien pour la régulation (auprès du ministère ou d'ONGs).

Cambodge. Une unité de supervision des contrats (Contract Administration Unit - CAU) a été établie pour superviser les contrats entre les opérateurs et le ministère de tutelle. Par exemple, cette unité est chargée de vérifier que les opérateurs ne réduisent pas les coûts de branchement en rognant sur les normes de qualité du service. La PMO (mentionnée ci-dessus) sera chargée de ces tâches jusqu'à ce que la CAU (établie au niveau du ministère) ait développé ses activités. A terme, un organisme de régulation sectoriel établi au niveau national devrait être chargé de vérifier la performance pour tous les opérateurs privés, y compris ceux ayant un contrat d'OBA.

Paraguay (eau). Plusieurs contrats spécifiques à l'OBA ont été signés qui régulent les arrangements :

- un contrat de construction entre SENASA (l'opérateur public nominalement responsable du service) et l'opérateur privé, qui gouverne la phase de construction et l'octroi de la subvention ;
- un accord entre SENASA et l'association locale des usagers concernant les arrangements pour le transfert de la subvention et la supervision ;
- un contrat d'opération et de maintenance de 10 ans (renouvelable) entre l'association des usagers et l'opérateur.

L'association locale des usages est chargée de vérifier la performance et l'opérateur public (SENASA) débourse les subventions après avis conforme de cette association.

L. Comment résoudre les litiges éventuels ?

Pour éviter tout désagrément futur, il est important de prévoir un mécanisme précis de résolution des litiges. Il est préférable qu'un mécanisme *ad hoc* soit mis en place pour permettre de recourir à la négociation ou à l'arbitrage avant que le litige ne soit renvoyé au système judiciaire. Cela peut renforcer le partenariat entre l'opérateur et les organismes publics en charge de vérifier la performance et de déboursier les fonds. Il est toujours préférable d'éviter au maximum le recours à des mécanismes judiciaires pour favoriser une résolution rapide de tout problème éventuel. Les études préliminaires ou les projets pilotes actuellement en cours n'ont pas encore permis de tester la viabilité de différents mécanismes. Il semble donc nécessaire de partir du contexte local et de prévoir un mécanisme de résolution des litiges le plus transparent et spécifique possible.

Alternatives

- Système judiciaire général
- Mécanisme ad hoc de résolution des litiges

Casablanca. Le consultant préconise un mécanisme de résolution des litiges à deux niveaux : d'une part, une procédure préalable obligatoire de conciliation amiable ; et d'autre part, une procédure arbitrale suivant le règlement de conciliation et d'arbitrage de la Chambre de commerce internationale. La conformité avec les procédures du bailleur de fonds concerné devra également être garantie.

Chris Hani. Un mécanisme de résolution des litiges n'a pas été prévu de manière explicite.

Cambodge. Il est prévu dans les contrats qu'une autorité de résolution des litiges puisse être établie pour résoudre tout litige entre le ministère et les opérateurs. En dernier ressort, un panel d'arbitrage peut être mis en place pour résoudre les litiges selon des procédures internationales d'arbitrage.

IV. Analyses nécessaires pour l'évaluation d'un financement OBA

Cette section présente de manière succincte le type d'analyses à réaliser et les outils à utiliser dans le cadre de l'étude de la faisabilité d'un OBA. Les principaux points à explorer par les différentes études préparatoires (étude de la demande, étude technique et étude institutionnelles) sont résumés ci-dessous.

Ces études sont intrinsèquement liées entre elles : il est recommandé qu'un seul groupement de consultants entreprenne ces études de manière conjointe en vue d'en utiliser les résultats au mieux pour proposer un schéma opérationnel des financements OBA.

Principaux objectifs des études préparatoires

Étude	Principaux objectifs
Étude de la demande (et cartographie)	<ul style="list-style-type: none"> • Identifier et localiser les populations démunies (en fonction de leur distance au réseau existant) • Analyser les conditions actuelles d'accès au service de ces populations • Évaluer leur volonté et leur capacité à payer pour différents niveaux de service • Recommander une définition de zones prioritaires pour les financements OBA • Recommander des critères de sélection des populations cibles et définir les critères d'éligibilité à la subvention
Étude technique	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluer les possibilités de mettre en place différents niveaux de service et de réduire les coûts en ayant recours à des solutions techniques mieux appropriées • Évaluer le coût de différents niveaux de service, y compris les coûts de renforcement du réseau dans les zones définies comme potentiellement prioritaires • Examiner les recommandations sur les zones prioritaires de l'étude de demande • Recommander des niveaux de service correspondant à la demande effective • Déterminer le coût total des infrastructures • Évaluer le coût total de la subvention • Proposer un ou plusieurs niveaux de subventions • Recommander des indicateurs de performance et mécanismes de vérification

Étude institutionnelle

- Analyser les mécanismes tarifaires et de recouvrement des coûts pour éventuellement proposer des améliorations
- Analyser le cadre réglementaire existant, notamment pour la vérification de la performance du service fourni
- Vérifier que les solutions techniques alternatives proposées pour réduire les coûts sont compatibles avec les normes nationales. Si elles ne le sont pas, évaluer les possibilités d'obtenir une dérogation pour le projet OBA (pilote)
- Évaluer le marché pour l'offre de services : identifier les opérateurs qui pourraient fournir le service et recevoir la subvention
- Analyser les bénéfices et les coûts potentiels de l'introduction de la concurrence
- Évaluer l'efficacité des mécanismes de régulation en place et identifier les besoins de renforcement de ces mécanismes
- Formuler des recommandations sur l'introduction de la concurrence : nombre et taille des contrats de services et de financement OBA, mécanismes pour l'organisation d'appels d'offres et la sélection de ou des opérateur(s)
- Recommander les mécanismes institutionnels de vérification de la performance : rôle des organes de régulation existants
- Recommander un modèle institutionnel pour le schéma OBA

**Opérationnalisation
du schéma OBA**

- Évaluer le coût total du financement OBA proposé
- Identifier les sources de financement possibles
- Recommander un schéma de financement OBA prenant en compte les caractéristiques présentées dans le tableau page 12, y compris les méthodes de financement et les mécanismes institutionnels
- Élaborer un modèle financier du schéma OBA proposé

V. En guise de conclusion

Les financements OBA, bien que potentiellement intéressants pour financer l'extension de la desserte des services d'eau et d'assainissement, ne sont en aucun cas une panacée. Une des craintes exprimée initialement par les critiques de l'OBA, est que ce sont des financements relativement complexes et onéreux à mettre en place et que les difficultés conceptuelles et techniques de leur mise en œuvre pourraient générer de longs délais de préparation ainsi que des coûts substantiels de supervision. Ces craintes n'ont été que partiellement confirmées par les projets pilotes engagés pour ce projet, à Casablanca (au Maroc) et dans le district de Chris Hani (en Afrique du Sud), où la mise en œuvre de l'OBA est restée au niveau expérimental et n'a pu être appliquée sur le terrain. Dans d'autres projets pilotes menés par Suez Environnement avec GPOBA, comme à Manaus (au Brésil) ou Djakarta (en Indonésie), la mise en place des projets a bien avancé et devrait permettre l'octroi de financements à court terme.

Cependant, il semble crucial de réserver ce type de financements aux circonstances où ils ont de bonnes chances d'améliorer les conditions existantes et de délivrer des améliorations substantielles pour les populations défavorisées grâce à l'extension des services de base. De tels financements sont un instrument financier parmi d'autres et il faut être extrêmement attentif pour vérifier que les circonstances du projet permettent bien la mise en œuvre de tels financements avant de se lancer dans l'élaboration d'un projet avec composante OBA. Il faut également vérifier que des financements OBA sont bien le meilleur moyen d'atteindre les objectifs principaux, qui sont d'étendre la couverture des services aux plus pauvres. Dans certains cas, il peut exister d'autres

moyens plus efficaces et à plus long terme d'atteindre les mêmes objectifs. Par exemple, l'adoption de réformes réglementaires à Casablanca pour modifier la méthode de calcul des coûts du branchement pourrait avoir pour effet de mieux répartir l'effort financier à fournir pour l'extension du service et diminuer le besoin de subventions. L'impact de la réforme liée à l'INDH montre bien que ces changements de règles (prises au niveau politique) peuvent être déterminantes pour les possibilités d'extension du service, bien plus que des subventions transitoires. Toutefois, dans beaucoup de pays, la mise en place de réformes profondes pour faciliter l'accès des pauvres aux services de base peut prendre beaucoup de temps, en raison de contraintes et considérations politiques. Le recours à l'OBA peut donc être considéré comme un mécanisme qui permet d'améliorer les conditions de vie des communautés pauvres à plus court terme.

Par ailleurs, les études de cas ont montré qu'il était possible d'éviter les études techniques détaillées et les analyses de variantes, celles-ci étant généralement réalisées par l'opérateur qui connaît son réseau et applique des standards définis contractuellement. Par contre, les études de la demande des communautés pour des services améliorés ainsi que leur capacité de payer restent indispensables, afin de mettre en place des options techniques et des niveaux de services qui correspondent à la demande de la population non desservie dans des conditions économiques favorables.

Les études de cas ont mis en évidence la diversité des solutions qui peuvent être retenues et explorées, d'où la nécessité d'une étude approfondie du contexte institutionnel, organisationnel et géographique.

Enfin, les études ont également montré qu'il reste encore beaucoup à apprendre et à explorer, notamment pour ce qui concerne la structure institutionnelle de ces projets, les mécanismes de vérification de la performance et de régulation et les mécanismes pour

faire transiter les subventions. Un des meilleurs moyens pour aller plus loin dans ce type d'analyses serait de mettre en place les pilotes suggérés, ce qui devrait se faire prochainement à Casablanca dans le cadre d'un projet GPOBA en cours de préparation.

Références pour aller plus loin

Site GPOBA (Global Partnership for Output-Based Aid): <http://www.gpoba.org>

Banque Mondiale. 2006. *Structuring Output-Based Aid (OBA) Approaches in World Bank Group Operations Guidance Note for Staff*. Voir : www.gpoba.org

Brook, Penelope, ed. 1997. *Private participation in Water and Sanitation : A Toolkit*. Washington D.C. World Bank. Site web : <http://rru.worldbank.org/Toolkits/WaterSanitation/Details.aspx>

Brook, Penelope et Suzanne Smith, ed. 2001. *Contracting for Public Services: Output-Based Aid and its Applications*. Washington, D.C.: World Bank. Site web : <http://rru.worldbank.org/Features/OBABook.aspx>

Brook, Penelope et Alain Locussol. 2001. *Easing tariff increases: Financing the transition to cost-covering water tariffs in Guinea*. Dans Brook et Smith, eds. 2001.
Site web : <http://rru.worldbank.org/Documents/Other/O8ch3.pdf>

Camdessus, Michel et James Winpenny. 2003. *Financer l'Eau pour Tous*. Rapport du Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau, commissioné par le Conseil Mondial de l'Eau et le Partenariat Mondial pour l'Eau. Site web : http://www.gwpforum.org/gwp/library/Camdessus_vFr3a.pdf

Cannock, Geoffrey. 2001. *Expanding rural telephony : output-based contracts for pay phones in Peru*. Dans Brook et Smith, eds. 2001. Site web : <http://rru.worldbank.org/Documents/Other/O6ch1.pdf>

Drees, Franz, Jordan Schwartz et Alex Bakalian. 2004. *Output-Based Aid in Water. Lessons in Implementation from a pilot in Paraguay*, World Bank Viewpoint Series Note 270, Avril 2004.
Site web: <http://rru.worldbank.org/viewpoint/HTMLNotes/270/270summary.html>

EconOne Research. 2003. *Output-Based Aid Arrangements for Private Sector Participation in Peri-Urban and Provincial Water Supply Systems*. EconOne, Los Angeles,
Site Web : [http://wbln0018.worldbank.org/ppiaf/activity.nsf/files/C101901-S-WTS-RF-KH-FR.pdf/\\$FILE/C101901-S-WTS-RF-KH-FR.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/ppiaf/activity.nsf/files/C101901-S-WTS-RF-KH-FR.pdf/$FILE/C101901-S-WTS-RF-KH-FR.pdf)

Ehrhardt, David and Anna Mc Kinlay. 2003. *Designing OBA when there is an Incumbent Supplier*. A report for the World Bank.
Site web : <http://www.gpoba.org/assets/OBA%20and%20Incumbency%20Report%20FINAL.doc>

Environmental Resources Management (ERM). 2003. *European Union Water Initiative-Financing Strategy*. A paper for the Department for International Department and the European Commission. Processed.

- Foster, Vivien, Andrés Gomez-Lobo, and Jonathan Halpern. 2000. *Designing direct subsidies for the poor - a water and sanitation case study*. Public Policy for the Private Sector. Note no. 211. World Bank: Washington DC. Site: <http://rru.worldbank.org/viewpoint/HTMLNotes/211/211foste.pdf>
-
- Gómez-Lobo, Andrés, Vivien Foster, and Jonathan Halpern. 2000. *Better Household Surveys for Better Design of Infrastructure Subsidies*. Public Policy for the Private Sector. Note no. 213. World Bank, Washington, D.C. Site: <http://rru.worldbank.org/viewpoint/HTMLNotes/213/213gomez.pdf>
-
- Gomez-Lobo, Andrés. 2001a. *Incentive-based subsidies - Designing output-based subsidies for water consumption*, Private Sector Viewpoint (Note no. 232) World Bank, Washington DC. Site web : <http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/232Gomez-531.pdf>
-
- Gomez-Lobo, Andrés. 2001b. *Making water affordable: Output-based consumption subsidies in Chile*. In Brook and Smith, eds. 2001. Site web : <http://rru.worldbank.org/Documents/Other/10ch5.pdf>
-
- Kariuki, Mukami et Dennis Mwanza. 2003. *Better Water and Sanitation for the Urban Poor: Good Practice from Sub-Saharan Africa*. Water Utility Partnership for Capacity Building and Water and Sanitation Program, Kenya. <http://www.wupafrica.org/toolkit/resources/>
-
- Irwin, Timothy. 2003. *Public Money for Private Infrastructure: Deciding When to Offer Guarantees, Output-Based Subsidies, and Other Fiscal Support*. World Bank Working Paper No. 10. Washington, D.C.: World Bank.
-
- Marin, Philippe. 2002. *Output-Based Aid (OBA): Possible Applications for the Design of Water Concessions*. International Finance Corporation: Private Sector Advisory Services: Washington, D.C. Available on line at http://rru.worldbank.org/HotTopics/Hot_Topics_Marin.asp
-
- Mehta, Meera. 2003. *Meeting the Financing Challenge for Water Supply and Sanitation: Incentives to Promote Reforms, Leverage Resources, and Improve Targeting*. World Bank Water and Water and Sanitation Program: Washington DC. Site web: http://www.wsp.org/FINANCE_REVIEW_PRESS.pdf
-
- OBAApproaches, Note No. 5. 2005. *Output-based aid. Supporting infrastructure delivery through explicit and performance-based subsidies*. World Bank, Mars 2005
-
- Smith, Warrick. 2001. *Un aide-mémoire pour la conception des systèmes d'aide basée sur les résultats*. Dans Brook, Penelope et Suzanne Smith, ed. 2001. Washington, D.C. Site web : <http://rru.worldbank.org/Documents/Other/15checklist.pdf>
-
- Tomkins, Ray. 2001. *Extending rural electrification: A survey of innovative schemes*. Dans Brook, Penelope et Suzanne Smith, ed. 2001. Washington, D.C. Site web : <http://rru.worldbank.org/Documents/Other/10ch5.pdf>
-
- Walker, Ian, Fidel Ordonez, Pedro Serrano, and Jonathan Halpern. 2000. *Pricing, Subsidies, and the Poor: Demand for Improved Water Services in Central America*. Policy Research Working Paper, No. 2468. World Bank, Washington, D.C. Site web: [http://wbIn0018.worldbank.org/Research/workpapers.nsf/0/82e99f61556cb4a785256989005dc1c6/\\$FILE/wps2468.pdf](http://wbIn0018.worldbank.org/Research/workpapers.nsf/0/82e99f61556cb4a785256989005dc1c6/$FILE/wps2468.pdf)
-
- Wellenius, Bjorn. 1997. *Extending Telecommunications Service to Rural Areas - the Chilean Experience*. Public Policy for the Private Sector. Note no. 105. World Bank, Washington, D.C. Site Web: <http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/105welle.pdf>