

Cameroun : subventionner les raccordements aux réseaux d'adduction d'eau Comment appliquer l'aide basée sur les résultats à l'affermage

Philippe Marin, Esther Loening et Jan Drozd

Le programme camerounais de raccordement aux réseaux d'adduction d'eau lancé en 2008 est le premier projet du Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats (GPOBA) mis en œuvre en vertu d'un contrat d'affermage. Il s'agit aussi du premier programme de raccordement subventionné à un système d'adduction d'eau en Afrique de l'Ouest exécuté à l'aide d'un mécanisme d'aide basée sur les résultats (OBA). La présente note décrit les premiers enseignements qui se dégagent de la conception du projet. Elle résume les défis et opportunités que représente l'application de l'OBA au modèle de l'affermage et explique comment ces défis ont été relevés et ces opportunités saisies. Une seconde note mettra en lumière les leçons tirées de la mise en œuvre du projet.

S'agissant de l'amélioration de la desserte en eau, le Cameroun accuse un retard important par rapport à d'autres pays africains. On estime que son réseau dessert moins du tiers de la population urbaine. L'eau est souvent rationnée en raison de capacités de production insuffisantes et d'un manque d'entretien qui dure depuis des années. En 2007, avec l'aide de la Banque mondiale et d'autres organismes, le gouvernement a lancé une réforme institutionnelle majeure du secteur de l'eau en milieu urbain. Un élément essentiel de cette initiative est la délégation de la prestation de services à un opérateur privé international selon le principe des partenariats public-privé (PPP).

Intervention d'un opérateur privé — et recours à l'aide basée sur les résultats

Le mécanisme PPP reprend le modèle de l'affermage utilisé avec succès au Sénégal pendant plus d'une décennie et adopté par le Niger en 2001 : l'exploitation de la compagnie des eaux est transférée à un opérateur privé mais l'investissement

Philippe Marin est spécialiste senior de l'eau et de l'assainissement pour la Région Moyen-Orient et Afrique du Nord à la Banque mondiale. **Esther Loening** est spécialiste des infrastructures au Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats. **Jan Drozd** est spécialiste senior de l'eau et de l'assainissement pour la Région Afrique à la Banque mondiale.



Photo : Arne Hoel (Banque mondiale)

continue d'incomber à l'État. Les actifs de l'ancienne compagnie nationale des eaux ont été cédés à une société de patrimoine à capitaux publics créée en 2006, Camwater, qui a signé un contrat de concession avec l'État. Au terme d'un appel d'offres international, un contrat d'affermage décennal a été accordé en août 2007 à un consortium dirigé par l'Office National de l'Eau Potable (ONEP), première compagnie publique des eaux du Maroc. L'opérateur privé a pris la relève en mai 2008 par le biais d'une nouvelle entreprise locale, la Camerounaise des Eaux (CDE).

Le PPP s'accompagne d'un programme d'investissement majeur financé par les prêteurs et exécuté en majeure partie par Camwater. Par ailleurs, l'Association internationale de développement (IDA) finance un programme de réhabilitation d'urgence d'un montant de 10,5 millions de dollars confié à l'opérateur.

Le projet comprend aussi un système d'aide basée sur les résultats, manifestement justifié, visant à subventionner les raccordements aux réseaux d'alimentation en eau. Auparavant, les nouveaux clients s'acquittaient de frais de raccordement situés, selon la longueur de la jonction, entre 200 et 300 dollars, auxquels s'ajoutait une caution (au titre de la consommation future) d'environ 50 dollars. Cette mise de fonds initiale — équivalant à cinq mois de revenus pour les ménages situés dans le troisième quintile et neuf mois pour ceux qui appartiennent au cinquième —

était prohibitive pour les consommateurs à revenu faible ou intermédiaire.

Les systèmes de raccordement subventionné ont fortement contribué à accroître l'accès à l'eau dans plusieurs autres pays d'Afrique de l'Ouest, notamment dans le cadre de contrats d'affermage en Côte d'Ivoire, au Sénégal et au Niger. Les familles vivant en zone urbaine classées parmi les pauvres par l'administration ont eu droit à un raccordement gratuit et n'étaient tenues de verser que la caution. Le gouvernement camerounais a contacté le Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats (GPOBA) au début de la phase de conception du contrat d'affermage pour examiner la possibilité de suivre cette approche avec l'appui d'un don du GPOBA.

■ Le mécanisme de l'affermage

Le programme du Cameroun ne copie pas simplement les programmes de raccordement subventionné aux réseaux d'alimentation en eau mis en œuvre dans le cadre de contrats d'affermage en Côte d'Ivoire, au Sénégal et au Niger — programmes qui reposaient tous sur la méthode traditionnelle des décaissements fondés sur les intrants. Il s'agit en fait du premier programme de ce type conçu selon les principes de l'aide basée sur les résultats.

C'est aussi le premier programme exécuté par le GPOBA en vertu d'un contrat d'affermage. Tous les programmes de raccordement subventionné aux réseaux d'adduction d'eau réalisés auparavant par le GPOBA incluaient une concession — par exemple à Manille (Philippines) et à Casablanca (Maroc) —, de petits prestataires propriétaires de l'infrastructure (comme en Ouganda) ou un service d'utilité publique — par exemple à Meknès (Maroc). Dans tous les cas, le prestataire de services responsable de l'exécution du projet OBA était chargé aussi de l'exploitation de la compagnie des eaux, ainsi que du financement et de la réalisation des investissements. Le choix de l'entité chargée de mettre en œuvre le programme OBA et d'assumer les risques liés aux préfinancements était donc aisé.

Ce n'est pas le cas en ce qui concerne les contrats d'affermage conçus dans le cadre de partenariats public-privé, qui répartissent entre deux intervenants principaux les responsabilités relatives à l'exploitation et aux investissements. Dans le cadre d'un projet OBA, ces considérations ont une incidence importante tant sur la conception du système de subvention que sur le cadre des risques et des incitations.

- *Les dispositions contractuelles du mécanisme OBA doivent prendre en compte la présence de deux intervenants plutôt que d'un seul* : l'opérateur privé, directement en contact avec les consommateurs, et la société de patrimoine à capital public, qui est chargée du financement des investissements et comptabilise les actifs d'infrastructure. Ce système pose des questions fondamentales : qui est chargé de la mise en œuvre du programme ? Qui doit assumer les risques liés aux préfinancements ?

- *La séparation des activités d'exploitation et d'investissement est source de risques potentiels.* L'opérateur privé est responsable, par voie contractuelle, de la construction des nouveaux raccordements. En revanche, c'est la société de patrimoine qui décide de l'opportunité d'étendre le réseau de distribution, ainsi que de l'endroit et du moment où les travaux seront réalisés. Le manque de fonds, les retards des travaux de génie civil ou des problèmes de coordination peuvent compromettre l'exécution du projet OBA.

Pour autant, les facteurs qui incitent l'opérateur privé à développer l'accès au réseau sont plus importants dans le cadre d'un affermage que dans celui d'une concession. Dans les deux cas, la rémunération de l'opérateur est basée sur les recettes tirées des ventes d'eau, ce qui incite fortement celui-ci à accroître le nombre des ménages raccordés. Cependant, dans le cadre de l'affermage, contrairement à ce qui se passe dans le cas de la concession, l'opérateur n'investit pas ses propres fonds dans l'extension du réseau : il a donc tout intérêt à activer le processus.

■ Adapter l'aide basée sur les résultats

Le mécanisme OBA est conçu globalement selon les principes des contrats d'affermage dans le cadre d'un PPP : la société de patrimoine est le concessionnaire des services et délègue leur gestion et leur fourniture à un opérateur privé. Camwater est donc la contrepartie contractuelle du GPOBA et, de facto, le bénéficiaire du don. Une clause spéciale du contrat d'affermage stipule que Camwater confie la mise en œuvre du programme GPOBA à l'opérateur privé. Une annexe au contrat décrit le mécanisme OBA en précisant la répartition des risques et des responsabilités.

Les partenaires du projet ont décidé que Camwater, plutôt que l'opérateur privé, assumerait les risques liés au préfinancement des nouveaux raccordements. Il aurait été plus conforme à l'approche OBA classique de demander à l'opérateur, en tant que prestataire de services, de supporter directement les risques de préfinancement initiaux. Cependant, cette formule s'écartait de l'esprit de l'affermage, selon lequel le partenaire public assume l'essentiel des risques de financement. L'option la plus proche de la démarche OBA a été abandonnée après consultation des soumissionnaires potentiels, réticents à prendre davantage de risques financiers au Cameroun.

Les incitations financières visant à accroître l'accès à l'eau des ménages pauvres ont été renforcées. Habituellement, l'affermage incite financièrement l'opérateur privé à élargir cet accès, puisque sa rémunération dépend directement du volume des ventes. Cependant, les ménages pauvres consomment souvent de très faibles quantités d'eau (un à trois mètres cubes par mois), ce qui peut faire d'eux des clients non rentables. Le système d'affermage camerounais a introduit un nouvel élément : outre la tarification

volumétrique (environ 0,36 dollar le mètre cube), l'opérateur est autorisé à percevoir un abonnement mensuel fixe (environ trois dollars) auprès de tous les usagers, alors que les systèmes d'affermage du Sénégal et du Niger attribuent l'abonnement à la société de patrimoine. Cette formule accroît fortement les recettes que l'opérateur tire de la fourniture de services aux ménages pauvres récemment rattachés au réseau.

Structurer le système de subventions

Les partenaires du projet sont convenus que Camwater et GPOBA financeraient conjointement la subvention et que les bénéficiaires prendraient en charge au moins 10 % des coûts de raccordement restants (selon la longueur de la jonction) outre l'acquittement d'une caution équivalant à trois mois de consommation. Selon cette formule, les bénéficiaires supportent des frais de raccordement légèrement supérieurs à ceux qu'assument les utilisateurs d'autres systèmes de raccordement subventionné en Afrique de l'Ouest. Cependant, la contribution plus élevée des bénéficiaires du Cameroun — un pays où le très faible niveau de couverture initial laissait présager une forte demande de raccordement — devrait permettre au programme de financer un nombre de ménages — et, espérons-le, de ménages pauvres — plus élevé que celui qui aurait été normalement possible.

Le GPOBA a approuvé un don de cinq millions de dollars pour financer le projet sur quatre ans. Si l'on ajoute le financement de contrepartie fourni par Camwater, le montant de la subvention avoisine dix millions de dollars sur la même période, un montant suffisant pour procéder à quelque 40 000 nouveaux raccordements. Ces travaux devraient se traduire par

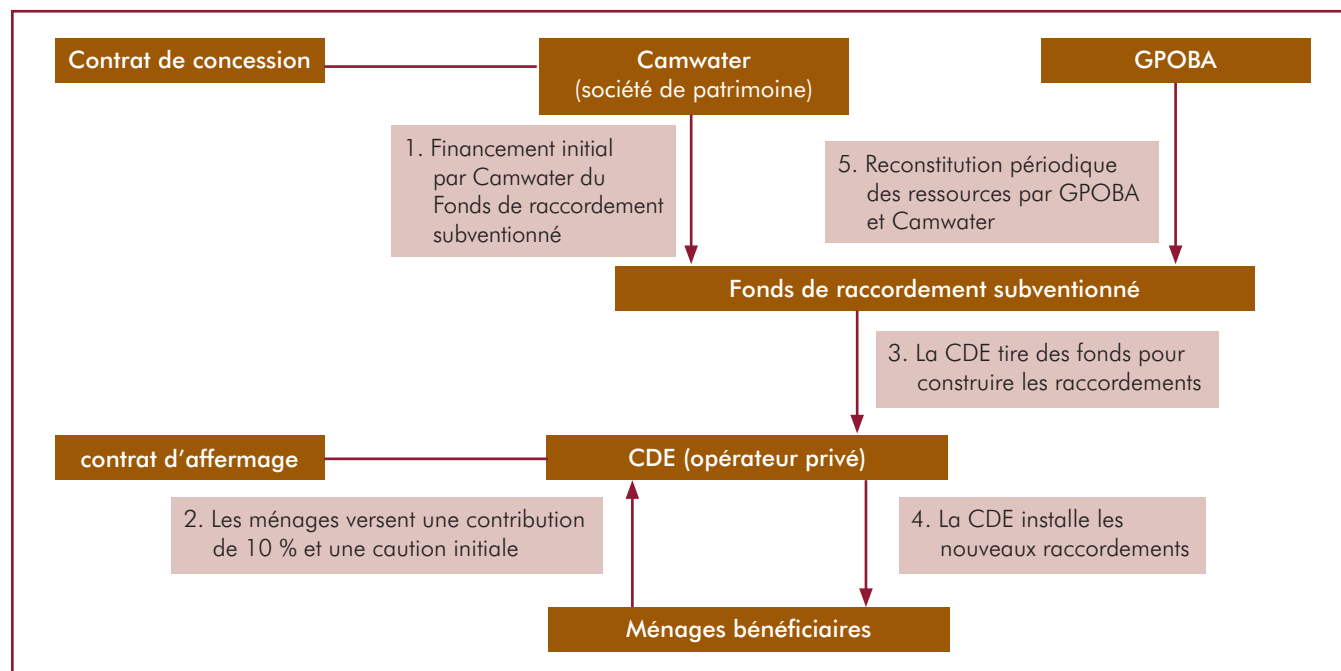
une augmentation d'environ cinq points de pourcentage du taux de couverture du réseau d'eau national.

Cibler ou non les bénéficiaires. Les partenaires du projet ont décidé que le projet n'établirait pas de critères de ciblage spécifiques basés sur le profil socio-économique des bénéficiaires durant la phase initiale du projet. Deux raisons sous-tendaient cette décision : la difficulté d'appliquer de tels critères de façon objective au Cameroun et la ségrégation sociale due au développement insuffisant du réseau durant de nombreuses années — les ménages aisés étant concentrés dans les quartiers déjà desservis par le réseau. Seulement deux critères d'admissibilité limitatifs ont été définis : le raccordement devait être de faible diamètre (jusqu'à 15 millimètres) et les ménages bénéficiaires ne devaient pas résider dans les nouvelles zones résidentielles.

Pour compléter cette démarche, l'équipe du projet a décidé que des données socio-économiques détaillées seraient recueillies au sujet des ménages bénéficiaires à l'occasion d'audits trimestriels et que le projet pourrait intégrer des critères de ciblage renforcés après l'examen à mi-parcours dans le cas où les données révéleraient qu'une partie importante des bénéficiaires ne peut être classée parmi les pauvres. La plupart des ménages non raccordés peuvent toutefois être difficilement considérés comme riches, puisque même ceux qui appartiennent au troisième quintile de revenu ne vivent qu'avec environ deux dollars par jour¹.

Décaissements. Camwater est chargée d'établir un compte spécial, le fonds de raccordement subventionné, en procédant à un dépôt initial de 0,8 million de dollars. L'opérateur privé prélève des ressources sur ce fonds pour financer l'installation de nouveaux raccordements remplissant les conditions requises. Camwater et

Graphique 1. Flux de financements et étapes successives du projet OBA de services d'eau au Cameroun



GPOBA doivent reconstituer les ressources du compte une fois que les audits trimestriels effectués par l'agent chargé de la vérification indépendante ont confirmé que l'installation physique des nouveaux raccordements financée par le fonds est conforme aux règles du projet (graphique 1).

Premiers résultats et enseignements

L'expérience du Cameroun montre qu'il est possible d'adapter l'approche OBA à un système d'affermage en dépit des complications et des risques supplémentaires engendrés par la séparation des responsabilités en matière d'exploitation et d'investissement et la présence d'une société de patrimoine public. Compte tenu du contexte du marché et de l'existence d'un risque-pays substantiel, les partenaires du projet ont adopté une structure à deux niveaux selon laquelle la société de patrimoine est le bénéficiaire nominal du don du GPOBA et assume les risques opérationnels. Cette formule était essentielle à la réussite de l'appel d'offres du PPP.

L'opérateur privé a rapidement mis en place les moyens nécessaires à une expansion soutenue. Avant le début de l'affermage, la société de service public du pays n'était en mesure d'installer que quelques centaines de nouveaux raccordements par an (essentiellement au profit d'un petit nombre de promoteurs dans les quartiers aisés de Yaoundé et Douala). Il en est résulté une accumulation de 8 000 raccordements non réalisés, bien que payés par les ménages. Le nouvel opérateur a dû d'abord importer les pièces et le matériel nécessaires à la construction des raccordements et constituer les équipes chargées d'effectuer les travaux. Il a décidé de recourir aux sous-traitants locaux, qui, une fois choisis, ont reçu une formation. Durant les trois premiers mois, l'opérateur a réalisé 60 % des raccordements en souffrance, confirmant ainsi sa détermination à accroître l'accès au réseau. Ayant remporté le marché en présentant une offre très compétitive, il se trouve dans l'obligation d'élargir fortement cet accès afin de couvrir ses coûts pendant la durée du PPP.

La coordination de l'extension du réseau figure au premier rang des priorités. À mesure que la population se rend compte qu'un opérateur crédible est en place et qu'il existe un programme de subventions, les demandes de raccordements augmentent. Le programme actuel autorise les ménages éloignés du réseau existant à demander un raccordement de plus de 50 mètres, mais il est généralement plus rentable de créer un réseau tertiaire réduisant la longueur du branchement tout en permettant à un plus grand nombre d'habitants d'une même rue d'être raccordés. La nécessité de construire des réseaux tertiaires met à l'épreuve la capacité de Camwater de réaliser rapidement les travaux de génie civil indispensables à l'expansion du réseau de distribution.

L'avenir

Il est trop tôt pour prédire la réussite du projet OBA. Son résultat dépend presque entièrement du succès du partenariat public-privé. L'ampleur de la réforme institutionnelle mise en œuvre complique la réalisation de cet objectif. Pour autant, la démarche PPP choisie a donné de bons résultats dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest. De surcroît, Camwater et le secteur privé ont collaboré étroitement dès le début pour apporter des solutions pratiques aux difficultés majeures (telles que l'extension du réseau). Les deux partenaires mènent une campagne de communication de grande ampleur pour faire connaître le dispositif. À l'avenir, Camwater pourrait envisager de décaisser les fonds de l'IDA destinés au projet, affectés à l'installation de 20 000 raccordements sociaux, par le biais du fonds de raccordement subventionné mis en place à l'appui du projet OBA plutôt qu'en recourant à un mécanisme traditionnel fondé sur les intrants.

¹ Pour de plus amples informations sur les méthodologies de ciblage utilisées dans le cadre de projets OBA, voir Yogita Mumssen, Geeta Kumar et Lars Johannes, « Targeting Subsidies through Output-Based Aid », OBAApproaches 22 (GPOBA, Washington, DC, 2008), <http://www.gpoba.org/gpoba/node/118>.

À propos de la série OBAApproaches

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

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

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



Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats