

Ouganda : l'aide basée sur les résultats à l'appui de l'approvisionnement en eau

Accroître l'accès à l'eau dans les petites localités

Chris Azuba, Josses Mugabi et Yogita Mumssen

En Ouganda, de petites entreprises privées exploitent les réseaux d'approvisionnement en eau depuis 2001. Un projet pilote d'aide basée sur les résultats (OBA) s'efforce de développer cette approche. Il mobilise les financements et les compétences du secteur privé pour permettre à environ 45 000 personnes d'accéder aux réseaux d'adduction d'eau dans de petites localités et des pôles de croissance ruraux tout en encourageant une utilisation plus efficace et plus responsable des fonds. À ce jour, environ 8 100 personnes ont bénéficié du projet et l'État étudie la possibilité d'utiliser des mécanismes d'aide basée sur les résultats dans le cadre du système national d'alimentation en eau.

L'Ouganda compte 160 petites localités et environ 850 pôles de croissance ruraux dont la population totale est estimée à 2,5 millions d'habitants. En 2008, environ 46 % de la population de ces petites localités étaient alimentés en eau potable et, en moyenne, les réseaux d'adduction fonctionnaient 89 % du temps. L'objectif des pouvoirs publics est d'atteindre un taux de couverture de 65 % et un taux de fonctionnement de 95 % d'ici à 2015, puis de parvenir à une couverture complète à l'horizon 2035.

Avant 1997, l'administration centrale assurait, par le biais de la Direction du développement des ressources en eau (DWD) qui relève du ministère de l'Eau et de l'Environnement (MoWE), la gestion de la totalité des réseaux formels d'alimentation en eau dans les localités de petite taille. Les collectivités locales n'étaient guère impliquées. Cette démarche a été jugée non viable, car les décisions étaient prises sans tenir compte des usagers et les recettes n'étaient pas « protégées ». Les réformes introduites dans le secteur avec l'appui de la Banque mondiale et d'autres partenaires de développement ont privilégié l'amélioration de l'efficacité et de la qualité de la fourniture de services : d'une part en dissociant la propriété des actifs et les activités d'exploitation, d'autre part en commercialisant la prestation de services par le biais d'un partenariat public-privé (PPP) bien adapté.

Chris Azuba est ingénieur principal à la Direction du développement des ressources en eau du ministère ougandais de l'Eau et de l'Environnement. **Josses Mugabi** est spécialiste des infrastructures au Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats. **Yogita Mumssen** est économiste senior spécialiste des infrastructures au Département finances, économie et développement urbain de la Banque mondiale ; elle a été le premier chef d'équipe du projet.



Photo : Banque mondiale

Le cadre institutionnel a évolué à la faveur d'un processus basé sur les consultations et les expériences de décentralisation antérieures : le mécanisme initial de contrôle centralisé a été remplacé par un système de contrats de performance conclus entre le ministère et les collectivités locales. La gestion des réseaux d'eau est confiée à des opérateurs privés en vertu de contrats de gestion d'une durée d'un à trois ans. Aujourd'hui, les opérateurs privés (au nombre d'une vingtaine) gèrent 72 réseaux d'alimentation en eau.

La démarche adoptée par l'Ouganda pour associer le secteur privé à l'approvisionnement en eau des petites localités a amélioré la qualité du service et accru la satisfaction des usagers ; aussi fait-elle généralement figure de modèle. La hausse des coûts d'investissement, conjuguée aux problèmes posés par la capacité des usagers à s'acquitter des frais, a toutefois limité l'extension des services aux catégories les plus pauvres de la population. Selon les experts du secteur, l'Ouganda doit mettre à profit l'expérience qu'il a accumulée jusqu'ici pour élaborer une formule de partenariat public-privé plus sophistiquée qui permette de transférer davantage

de risques au secteur privé, de stimuler l'innovation, d'accroître l'efficacité et de renforcer la responsabilisation.

Dans ce contexte, un projet pilote d'aide basée sur les résultats a été élaboré en vue d'expérimenter un nouveau mécanisme de transfert de risques permettant de mobiliser les financements et le savoir-faire du secteur privé dans le domaine de la conception, de la construction et de l'exploitation de réseaux au sein du cadre institutionnel existant.

Le projet pilote d'aide basée sur les résultats

En novembre 2005, le ministère de l'Eau et de l'Environnement a demandé au Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats (GPOBA) de l'aider à élaborer et financer un projet OBA pilote dans les petites localités et les pôles de croissance ruraux. L'objectif est de fournir aux consommateurs pauvres de l'eau potable à un coût abordable tout en promouvant une mise en œuvre efficace, un rapport qualité-prix satisfaisant et la participation du secteur privé.

L'initiative se compose de dix sous-projets, dont quatre se trouvent dans des pôles de croissance en milieu rural et six dans de petites localités¹. Pour chaque sous-projet des sociétés privées sont mises en concurrence. La société retenue est chargée d'exécuter un programme d'investissement prédéterminé visant à améliorer le système de distribution d'eau et d'exploiter le réseau élargi. Dans les petites localités, l'objectif consiste à accroître l'accès à l'eau en augmentant le nombre de raccordements actifs et en prolongeant les réseaux de distribution et, au besoin, à renforcer les capacités de production et de stockage. Dans les pôles de croissance ruraux, le programme porte sur la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien de nouveaux réseaux d'alimentation en eau courante (nouvelles installations). Le projet devrait permettre de procéder à 2 000 raccordements (robinets collectifs et kiosques à eau publics) dont bénéficieront près de 45 000 personnes. Son financement est assuré par un don de 3,2 millions de dollars du GPOBA, auquel s'ajoutent un cofinancement d'environ 20 % provenant des contributions des usagers et, dans certaines localités, une faible proportion de dons conditionnels accordés par l'État aux agences locales responsables du secteur de l'eau.

Principales caractéristiques

Le projet OBA pilote, qui s'appuie en grande partie sur le cadre institutionnel existant, se distingue de plusieurs façons des systèmes plus couramment utilisés dans les petites localités ougandaises :

- Aux contrats de gestion d'un à trois ans, le projet OBA pilote a préféré des contrats de conception-construction-exploitation d'une durée de cinq ans dans le cas des petites localités, et de sept à dix ans en ce qui concerne les pôles de croissance ruraux.
- Les tarifs, assortis de clauses simples de révision des prix, sont précisés dans les contrats de conception-construction-exploitation. Ils sont supposés couvrir

au moins 10 % du coût prévu des investissements dans les pôles de croissance ruraux et jusqu'à 30 % dans certaines petites localités (alors que les tarifs ne couvriraient nullement ce coût dans le passé).

- Dans les petites localités, où le projet consiste essentiellement à étendre les réseaux existants, les opérateurs privés sont rémunérés à hauteur des investissements convenus, après l'installation et la vérification indépendante des raccordements prévus. Une partie des paiements est effectuée au terme d'une période durant laquelle la distribution d'eau est attestée par le règlement de factures. S'agissant des pôles de croissance ruraux, les opérateurs sont rémunérés par étapes en fonction de résultats intermédiaires, mais la rémunération fait l'objet d'une retenue de paiement à hauteur de 45 % jusqu'à la vérification des raccordements et jusqu'au terme d'une certaine période probatoire de distribution d'eau.
- Le ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique a accordé une dérogation autorisant à travailler en dehors du « plafond sectoriel » inscrit au budget et avec un agent fiduciaire privé, compte tenu du fait qu'il s'agit d'un projet pilote et que le don du GPOBA sera versé aux opérateurs privés locaux en fonction de leurs résultats.
- Un agent de contrôle indépendant procède à une évaluation qualitative et quantitative des résultats et en rend compte au ministère de l'Eau et de l'Environnement ainsi qu'à l'agent fiduciaire privé.

Les dispositions contractuelles relatives à la mise en œuvre du projet et à la circulation des fonds comprennent trois accords majeurs (graphique 1) :

- *Un protocole d'accord entre le GPOBA et l'agent d'exécution*, à savoir la Direction du développement des ressources en eau, qui attribue des rôles spécifiques à la Direction et aux autres parties prenantes chargées de la mise en œuvre.
- *Un accord de don entre le GPOBA et l'agent fiduciaire*, qui décrit les rôles et responsabilités de l'agent fiduciaire et définit les règles régissant la gestion financière, le décaissement des paiements et l'audit des projets, ainsi que les règles relatives au versement des fonds aux opérateurs privés.
- *Un accord d'exécution entre l'agent fiduciaire et la Direction du développement des ressources en eau*, aux termes duquel l'agent fiduciaire délègue des fonctions d'exécution majeures à la Direction et aux autres parties prenantes chargées de la mise en œuvre.

Résultats obtenus à ce jour

Le ministère de l'Eau et de l'Environnement et les collectivités locales ont signé des contrats de conception-construction-exploitation en 2008 avec les opérateurs privés ayant remporté un marché, au terme d'un appel d'offres, dans une localité ou un pôle de croissance rural. Les dix sous-projets ont tous commencé à donner des résultats. Sur les 2 000 raccordements projetés, 961 ont été réalisés — la totalité d'entre eux dans de petites localités. Parmi ces réalisations, l'installation de 450 robinets

collectifs, dont bénéficient 8 100 personnes, a été vérifiée. Les travaux sont déjà bien avancés dans les quatre pôles de croissance en milieu rural, et des résultats intermédiaires ont été obtenus et vérifiés dans certains cas (Azuba 2010 ; GPOBA 2010).

L'approche OBA présente déjà des avantages manifestes. Le processus d'appel d'offres (basé sur l'offre nécessitant la subvention la plus basse) a engendré un gain d'efficience moyen de 20 %². Dans trois localités, le soumissionnaire gagnant n'a demandé aucune subvention : il a accepté de relier les ménages au réseau en contrepartie des seules recettes tarifaires attendues du service.

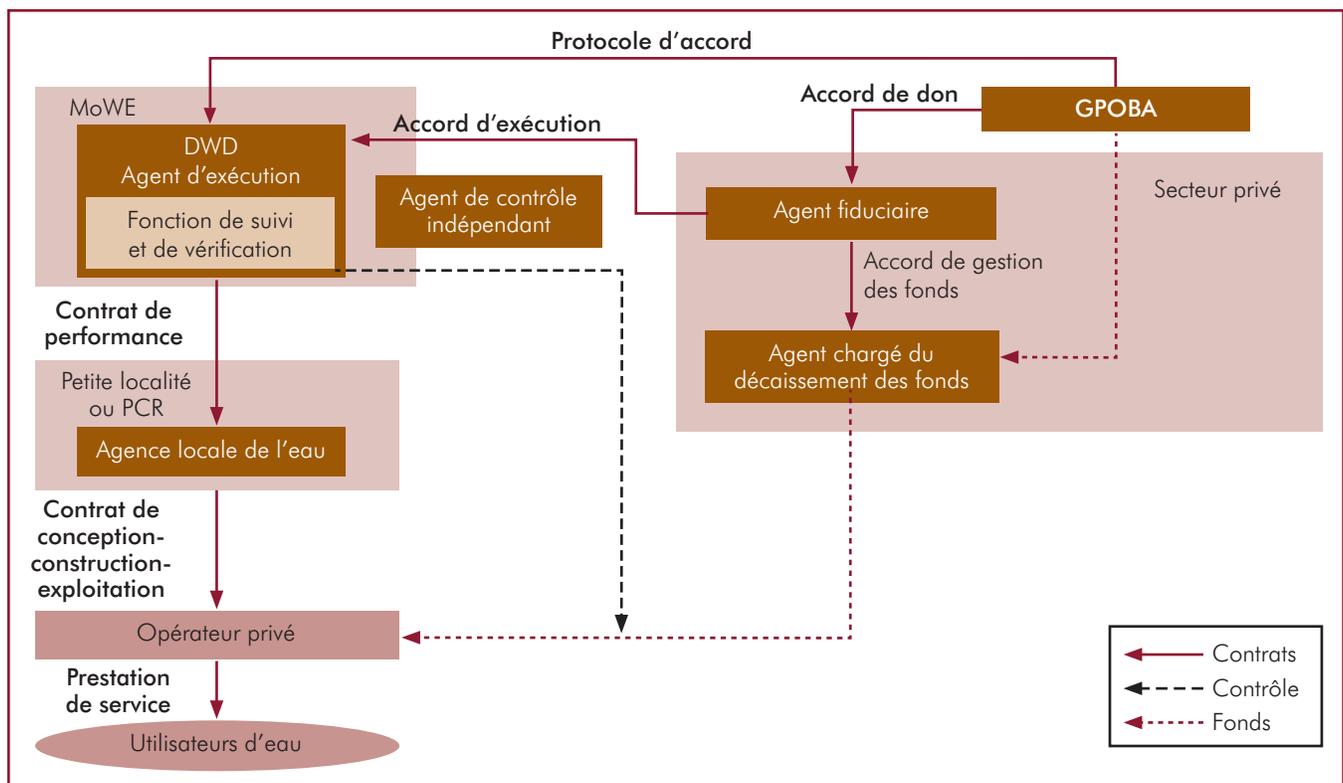
L'approche OBA a démontré aussi qu'elle avait plusieurs avantages par rapport aux démarches traditionnelles en matière d'investissement. Le montant de la subvention par personne reliée au réseau se situe entre 0 et 36 dollars (pour les travaux de prolongement) et entre 83 et 108 dollars (pour les installations entièrement nouvelles) dans le cadre du projet OBA pilote, contre des fourchettes de 30 à 138 dollars et 37 à 250 dollars pour les projets traditionnels basés sur les intrants (COWI 2009). Le projet OBA pilote permet en outre de traiter plus rapidement les demandes de paiement des opérateurs et, en général, de raccourcir les délais jusqu'à la signature du contrat, puis jusqu'à l'achèvement du système opérationnel.

Premiers enseignements

Les enseignements et les difficultés qui se dégagent de ce projet pilote sont susceptibles d'éclairer le dialogue sur un déploiement à plus grande échelle en Ouganda et ailleurs :

- Le passage d'une démarche axée sur les intrants à une approche basée sur les résultats crée de nouveaux défis pour les autorités publiques contractantes et les opérateurs privés et peut nécessiter un renforcement des capacités de part et d'autre.
- Les opérateurs privés doivent être en mesure d'obtenir des fonds à un coût abordable pour « préfinancer » les investissements avant de bénéficier de décaissements basés sur les résultats. Diverses mesures ont été testées, notamment l'étalement des résultats pour réduire les besoins en capitaux de préfinancement et une assistance au renforcement des capacités des opérateurs privés et des banques locales. Jusqu'à présent, les opérateurs ont eu davantage recours à leurs propres liquidités et fonds de roulement (tels que les crédits fournisseurs) qu'aux prêts bancaires. À mesure que les opérateurs obtiennent des résultats concrets, certaines banques locales manifestent un intérêt accru à leur égard, mais l'accès au crédit reste une cause majeure du manque de capacités.
- Le projet a connu des retards considérables : le calendrier initial était trop ambitieux et ne prenait pas pleinement en compte les retards susceptibles de se produire au stade de la passation des marchés et des appels d'offres.
- Les coûts du projet liés aux services de conseil et d'intermédiation financière (12 % du montant total de la subvention) sont supérieurs à ceux des projets traditionnels (4 à 8 %) — ce qui n'est pas surprenant pour un projet pilote. Le regroupement de plusieurs localités permettrait peut-être d'abaisser certains coûts de transaction et de réaliser des économies d'échelle supplémentaires.

Graphique 1. Cadre institutionnel de mise en œuvre du projet pilote



Source : Ministère de l'Eau et de l'Environnement, 2007.

- Le processus d'appel d'offres, extrêmement compétitif, a donné lieu à la soumission de prix très concurrentiels qui laissent peu de marge de manœuvre aux opérateurs pour financer des coûts imprévus ou des dépenses opérationnelles d'urgence. Le ministère de l'Eau et de l'Environnement étudie la possibilité de remédier à ce problème à l'avenir.
- Compte tenu des contraintes croissantes qui s'exercent sur les ressources en eau disponibles, il convient de prendre davantage en considération le risque lié à la disponibilité de ces biens et de le répartir entre prestataires, pouvoirs publics et usagers.
- La mise en œuvre du mécanisme OBA à plus grande échelle exige que l'on prenne soigneusement en compte les capacités nécessaires pour assurer le suivi et la réglementation des opérateurs privés pendant toute la durée de leurs contrats.

Conclusions

L'expérience ougandaise est une nouvelle illustration de certains avantages de l'approche OBA dans le financement des services d'infrastructure. En transférant les risques de performance aux prestataires de services, le projet a suscité une plus grande exigence de résultats et d'efficacité. En outre, contrairement à l'idée selon laquelle le secteur privé ne souhaite pas prendre de risques dans le secteur de l'eau, le projet pilote a montré que des entreprises privées relativement petites sont prêtes à assumer les risques de préfinancement et de performance et sont fortement incitées à offrir rapidement un meilleur service aux usagers. Le ministère de l'Eau et de l'Environnement utilise maintenant les contrats de conception-construction-exploitation pour promouvoir la participation du secteur privé dans le secteur, un type de PPP plus élaboré, d'une durée plus longue, rendu possible par l'expérience tirée de plusieurs années de participation privée.

Compte tenu des bons résultats obtenus jusqu'à présent et des enseignements tirés des difficultés rencontrées, le ministère explore la possibilité d'appliquer l'approche OBA à son programme d'approvisionnement en eau (WSDF). Le WSDF représente le passage d'une démarche-projet segmentée à un programme de

financement national cohérent et à un cadre d'exécution des travaux d'adduction d'eau dans les petites localités et les pôles de croissance ruraux. La Banque mondiale et le GPOBA travaillent avec les autorités ougandaises et les partenaires de développement pour déterminer comment le déploiement du mécanisme OBA à plus grande échelle fonctionnerait dans les petites localités et pôles de croissance en milieu rural.

Références

- Azuba, C. 2010. « Output-Based Aid for Water in Africa: Uganda Small Towns Water Project ». Présentation au congrès international de l'eau en Afrique (*African International Water Congress*), Kampala, 15-18 mars. Disponible à l'adresse <http://www.nwsc.co.ug/publications-afwa.php>
- COWI. 2009. « Development of Detailed Options for OBA Scale-up in Uganda's Water Sector: Scoping Report ». GPOBA et Banque mondiale, Washington, États-Unis.
- GPOBA. 2010. « OBA in Water Supply in Small Towns and RGCs in Uganda: Semi-annual Status Report ». Février. Washington, États-Unis.
- Ministère de l'Eau et de l'Environnement (MoWE), Direction du développement des ressources en eau. 2007. « OBA in Water Supply in Small Towns and RGCs in Uganda: Final Operations Manual (mai 2009, révision) ». Kampala.

- ¹ Un onzième sous-projet a été sous-traité dans une petite localité. L'opération a bénéficié d'une assistance technique de la Société financière internationale (IFI) qui a assuré une fonction de conseil auprès du ministère de l'Eau et de l'Environnement dans le cadre de la transaction.
- ² Le gain d'efficacité, basé sur les subventions budgétisées, est calculé à partir des coûts unitaires existants et par rapport à d'autres réseaux d'adduction d'eau similaires en Ouganda.

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