

Pleins feux sur l'aide basée sur les résultats (OBA)

Lars Johannes, Luisa Mimmi et Yogita Mumssen

Les spécialistes du développement sont très conscients de la nécessité de trouver des moyens plus efficaces d'améliorer les conditions de vie de base des pauvres, les approches habituellement suivies pour apporter une aide publique n'ayant pas toujours donné les résultats escomptés. L'aide basée sur les résultats (OBA) est un instrument axé sur l'obtention de résultats concrets qui sert à améliorer la fourniture de services sociaux et infrastructurels de base aux pauvres, souvent par le biais de partenariats public-privé. La présente note, qui s'inspire de l'étude publiée par la Banque mondiale sous le titre *Output-Based Aid: Lessons Learned and Best Practices* (Mumssen, Johannes et Kumar 2010), offre un aperçu de la manière dont cet instrument est utilisé et des résultats qu'il a permis d'obtenir.

Qu'est-ce que l'aide basée sur les résultats ?

L'aide basée sur les résultats (OBA) est un mécanisme fondé sur l'obtention de résultats concrets qui est de plus en plus utilisé pour fournir des services sociaux et infrastructurels de base aux pauvres. Introduit en 2002 par le Groupe de la Banque mondiale dans le cadre de sa stratégie de développement du secteur privé, ce concept a véritablement pris corps en janvier 2003, avec la création par le ministère britannique du développement international (DFID) du Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats (GPOBA). Ce partenariat a été lancé comme un programme pilote administré par la Banque mondiale pour mettre à l'essai l'approche OBA.

Où se situe l'OBA dans le paysage de l'aide axée sur les résultats ?

La Figure 1 est une représentation schématique de plusieurs instruments susceptibles d'être rangés avec l'OBA dans la catégorie des formules de financement basé sur les résultats (RBF). Un trait distinctif de l'OBA est sa définition du terme « résultat » qui, suivant cette approche, s'entend au sens de réalisation la plus proche possible du produit ou de l'impact souhaité, tel que spécifié par contrat. Selon cette définition, un résultat sera le raccordement

Lars Johannes est spécialiste des infrastructures et **Luisa Mimmi** est consultante auprès du 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.



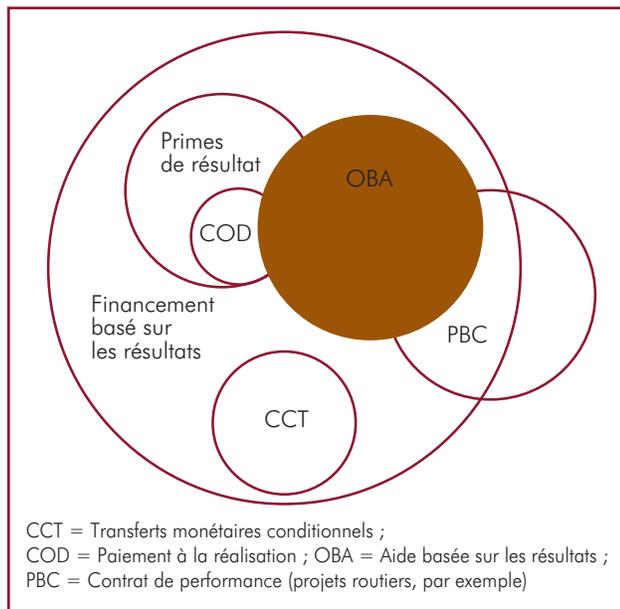
Reproduction autorisée par la Banque mondiale

d'un ménage au réseau électrique, par exemple, ou encore, la fourniture d'électricité pendant un certain laps de temps, la prestation effective du service étant attestée par des factures ou des registres de consommation.

L'OBA subordonne par ailleurs le déblocage de financements publics sous forme de subventions à la réalisation de résultats clairement spécifiés, qui contribuent directement à améliorer l'accès aux services de base. Ni les contrats de performance, ni les subventions ne sont des formules nouvelles, mais les résultats visés par les opérations OBA sont en général plus étroitement définis que les indicateurs de référence des contrats de performance classiques, parfois davantage fondés sur les intrants. Parce qu'elle combine les deux formules et qu'elle subordonne expressément le décaissement de la subvention à l'obtention effective des résultats convenus, l'approche OBA permet un ciblage plus fin des subventions.

La gamme des instruments OBA recouvre diverses formules (pouvant être combinées), telles que les contrats de performance (utilisés notamment dans les projets routiers) ou les programmes de bons (en particulier pour les services de santé et d'éducation). Si l'octroi de bons aux usagers ou aux opérateurs en concurrence est habituellement subordonné à la fourniture de soins de santé ou de services d'éducation aux populations défavorisées ou habitant des zones mal desservies, d'autres mécanismes de financement basé sur les résultats, comme les transferts monétaires conditionnels (CCT) et certains paiements à la réalisation, ne correspondent pas à la définition de l'OBA. Dans le cas des CCT, les transferts sont bien subordonnés à la réalisation d'objectifs de développement

Figure 1. Formules de financement basé sur les résultats (RBF)



Source : Auteurs.

social spécifiques, mais les prestataires de services n'ont pas à signer de contrats juridiquement contraignants qui les obligent à assumer une partie du risque de performance.

Une formule de plus en plus utilisée

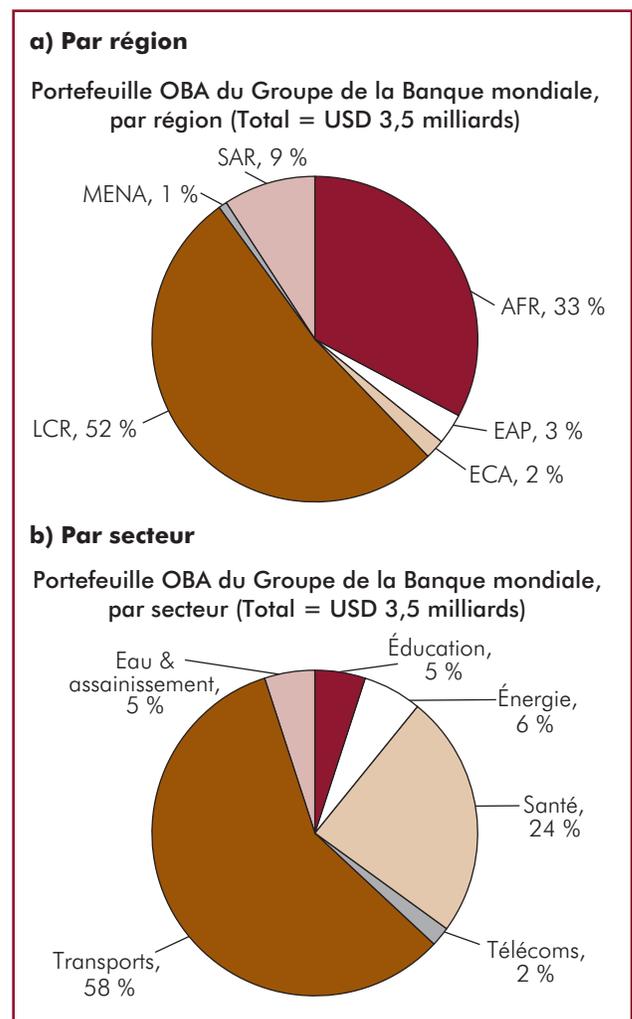
Le nombre d'opérations OBA financées par le Groupe de la Banque mondiale a quasiment quadruplé depuis le lancement officiel du programme en 2002-03, passant d'environ 32 projets représentant un montant total de 1,5 milliard de dollars¹ à 131 projets d'une valeur totale avoisinant 3,5 milliards de dollars de subventions (compte non tenu des 2,8 milliards de dollars de subventions financées par les États bénéficiaires). Voir Figure 2².

Plusieurs facteurs expliquent semble-t-il le phénomène, notamment :

- l'importance accrue attachée par les bailleurs de fonds et les gouvernements à l'obtention de résultats et à l'obligation de rendre compte, compte tenu en particulier de la politique de résultat du Groupe de la Banque mondiale ;
- la reconnaissance expresse que la mise en place de programmes de subventionnement bien conçus fait partie intégrante d'une stratégie de prestation de services sociaux et d'infrastructures ciblés sur les pauvres ;
- la prise de conscience que, pour que les partenariats public-privé donnent de bons résultats, il faut s'attacher concrètement à fournir des services spécialement conçus pour les pauvres.

La grande majorité des projets identifiés ne relevant pas du Groupe de la Banque mondiale concernent les secteurs des TIC, des transports et de l'énergie hors réseau

Figure 2. Répartition des subventions OBA (en USD) au sein du Groupe de la Banque mondiale, par région et par secteur



Source : Base de données GPOBA.

et visent les pays d'Amérique latine et des Caraïbes. La plupart des opérations OBA actuellement financées par le Groupe de la Banque mondiale se déroulent en Afrique, où le GPOBA a lancé récemment plusieurs pilotes, et dans la région Amérique latine et Caraïbes, qui a été la première à bénéficier des projets pilotes OBA et ce, dans pratiquement tous les secteurs.

Le portefeuille OBA est certes en pleine expansion, mais il convient de mettre cette croissance en perspective. Les projets OBA ne représentent en effet qu'environ 3 % du portefeuille total de la Banque mondiale, soit une proportion infime des opérations de l'institution. Si l'on considère le montant total des financements OBA, c'est le secteur des TIC qui se taille la part du lion (9,1 %), suivi par les secteurs de la santé (7,1 %) et des transports (3,6 %).

La part relativement faible des projets OBA dans le portefeuille opérationnel de la Banque s'explique en partie par le fait que l'OBA n'est pas encore entièrement intégrée dans les opérations courantes de l'institution, mais elle est aussi due à d'autres facteurs. Le portefeuille OBA du Groupe de la Banque

mondiale ne compte que des projets visant à accroître l'accès des ménages aux services de base, alors que le portefeuille global inclut le financement de gros investissements en amont, des programmes de réforme d'envergure sectorielle et des activités d'analyse et de conseil. En outre, le portefeuille global du Groupe de la Banque mondiale, qui est établi à partir de la base de données Business Warehouse de l'institution, couvre plusieurs sous-secteurs (notamment extraction minière, chemins de fer, ports et nutrition) pour lesquels aucun projet OBA n'a été identifié.

Il convient aussi de souligner que la plupart des projets OBA identifiés dans le secteur des TIC sont financés au moyen de fonds destinés à promouvoir l'accès universel aux services (Universal Access and Service Funds — UASF) levés par les autorités locales et non par des bailleurs de fonds comme le Groupe de la Banque mondiale. Le montant total de ces apports ne correspond donc pas à la somme des montants fournis par le Groupe de la Banque mondiale pour financer des projets OBA (les montants collectés auprès des opérateurs par 15 fonds de ce type sur les marchés en développement à partir de la fin des années 90, mais surtout depuis 2001 et 2002, totalisent environ 6,2 milliards de dollars).

Financer l'aide basée sur les résultats

Les ressources destinées à financer les programmes OBA proviennent de la Banque mondiale, du GPOBA, d'autres bailleurs de fonds comme la banque allemande de développement KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) et des États eux-mêmes, qui utilisent à cet effet les recettes fiscales et les montants prélevés auprès des usagers au titre des subventions croisées. La Banque mondiale est le principal bailleur de fonds et a engagé plus de 3,3 milliards de dollars de subventions à l'appui de 80 projets³. Les premiers projets étaient souvent destinés aux pays d'Amérique latine et ciblés sur le secteur routier et les TIC. Les programmes mis en œuvre par la suite dans ces deux secteurs se sont inspirés des leçons tirées de ces opérations initiales (avec plus ou moins de succès) et ont été étendus à d'autres régions, notamment à l'Afrique subsaharienne, qui compte désormais un nombre important de programmes axés sur les routes et les TIC.

Les opérations menées dans des pays pouvant prétendre à un financement de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) sont généralement de plus large envergure que celles conduites dans les pays clients de l'Association internationale de développement (IDA). Ainsi, les projets en faveur de pays BIRD représentent 29 % de l'ensemble des opérations OBA de la Banque, mais ils absorbent plus de la moitié des subventions OBA. Plusieurs projets reçoivent également d'importants concours des États bénéficiaires totalisant 2,8 milliards de dollars. Près de 80 % de ces financements complémentaires proviennent de pays emprunteurs à la BIRD. Ces ressources publiques, qui représentent globalement 88 % du financement, vont pour l'essentiel aux secteurs de la santé et des transports. Si l'on tient compte des contributions des États, le portefeuille de subventions OBA pour des projets du Groupe de la Banque mondiale totalise environ 6 milliards de dollars⁴.

Les 51 autres projets du portefeuille du Groupe de la Banque mondiale bénéficient déjà ou sont en passe de bénéficier d'un financement du GPOBA. Le GPOBA avait initialement vocation à faciliter la préparation des projets OBA et à faire la synthèse des enseignements tirés pour en assurer la diffusion. En 2005, grâce à une contribution supplémentaire du DFID, le GPOBA est devenu capable de financer de véritables programmes de subvention. Ces nouvelles ressources ont permis de monter plus de 40 projets, dont la plupart sont en cours d'exécution ou sur le point de faire l'objet d'accords de don. Onze autres projets ont déjà reçu ou reçoivent actuellement un financement au titre de l'assistance technique du GPOBA. De nouveaux bailleurs de fonds ont rejoint le GPOBA depuis sa création, notamment la Direction générale de la coopération internationale des Pays-Bas (DGIS), l'Agence australienne de développement international, l'Agence suédoise de coopération internationale au développement et l'IFC (Société financière internationale).

Le GPOBA s'attache plutôt à concevoir et à monter des opérations OBA là où la formule est encore peu appliquée, par exemple dans les pays IDA, et plus particulièrement dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Les deux tiers des projets GPOBA sont situés dans des pays IDA et représentent plus des trois quarts des financements du GPOBA.

Différentes formules de subventionnement

Les programmes OBA utilisent généralement trois formules de subventionnement basé sur les résultats : des subventions ponctuelles, pour la réalisation d'un branchement par exemple ; des subventions tarifaires transitoires, dont le montant diminue à mesure que les contributions des usagers augmentent ; et des subventions permanentes. Le choix de la formule dépend de plusieurs facteurs, notamment de la pérennité de la source de financement, de la capacité à administrer le programme de subventions, du type de service à subventionner, et de la mesure dans laquelle le prestataire de services est désireux et capable d'accepter un paiement différé.

La formule la plus couramment utilisée dans l'approche OBA est celle des *subventions ponctuelles*, qui apportent habituellement le capital nécessaire pour donner accès à un service donné. La plupart des programmes OBA mis en œuvre dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et des télécommunications ont recours à ce type de subvention qui facilite l'accès initial. L'OBA vise en effet plus particulièrement les pauvres, or comme ceux-ci ne sont généralement pas raccordés à un réseau de distribution, ils ne peuvent souvent pas bénéficier des subventions permanentes ou des subventions tarifaires transitoires.

Les *subventions transitoires* peuvent faciliter la réforme tarifaire, lorsqu'elles servent à combler l'écart entre le montant jugé acceptable et supportable par l'utilisateur et le tarif permettant de recouvrer les coûts (par exemple le coût marginal à long terme). Ces subventions vont en diminuant et cessent au bout de la période spécifiée (nombre de mois ou d'années), à mesure que la contribution de l'utilisateur augmente (et que les gains d'efficacité éventuellement dégagés permettent d'abaisser les niveaux de tarification nécessaires au recouvrement des coûts).

Les **subventions permanentes** financent normalement la fourniture de services de base ou de maintenance dans le cadre de projets OBA dans les secteurs de la santé, de l'éducation et des routes. Les programmes OBA d'entretien des routes doivent être subventionnés pendant toute la durée de vie des ouvrages, souvent au moyen de fonds routiers. Dans le secteur de la santé, pour assurer aux pauvres un accès permanent aux soins, les programmes OBA subventionnent souvent à l'acte et sur une période de temps déterminée les prestataires de soins de santé qui fournissent des services préalablement convenus, par exemple des visites médicales préventives pour les enfants.

Premiers succès

Les projets OBA donnent des résultats :

- Les 89 projets sur lesquels on dispose de données⁵ devraient permettre d'atteindre 61 millions de bénéficiaires.
- Il a été vérifié qu'à ce jour 17,4 millions de personnes ont bénéficié des projets OBA.
- Les projets clos pour lesquels des données sont disponibles ont touché 16 % de bénéficiaires de plus que prévu.
- Dans le secteur des transports, la réhabilitation et l'entretien de 87 591 kilomètres de routes ont été ou sont en passe d'être assurés dans le cadre de projets OBA.

Sur la base des notes attribuées aux résultats globaux des projets dans les rapports de fin d'exécution (RFE) établis par la Banque mondiale et les évaluations du Groupe indépendant d'évaluation, les projets OBA pour lesquels des RFE étaient disponibles à la date de l'évaluation sont en moyenne mieux notés que les projets traditionnels. Les résultats sont similaires pour la qualité à l'entrée et la qualité de la supervision des projets évalués par l'IEG. La qualité à l'entrée des projets OBA est jugée très satisfaisante ou satisfaisante dans 77 % des cas, et la qualité de la supervision, très satisfaisante ou satisfaisante dans 100 % des cas.

Conclusion

L'aide basée sur les résultats, comme les autres instruments de financement basé sur les résultats (FBR), vise à renforcer

l'efficacité des financements publics. À mesure que la demande d'un développement plus responsable gagne en force, il est probable que l'OBA s'imposera de plus en plus comme un moyen d'améliorer la fourniture de services de base aux pauvres. Bien que cette approche ne soit pas encore complètement intégrée dans les opérations courantes du Groupe de la Banque mondiale, les modifications que l'institution envisage d'apporter à ses prêts d'investissement pourraient favoriser une utilisation plus large et plus efficace des instruments FBR. En outre, dans des pays comme l'Ouganda ou les Philippines, le GPOBA étudie la possibilité d'appliquer l'approche OBA à plus grande échelle dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, sur la base des meilleures pratiques et des enseignements tirés dans le cadre des programmes pilotes. Les spécialistes peuvent également tirer parti des projets OBA qui ont donné jusqu'ici de bons résultats en continuant de suivre le déroulement des projets en portefeuille, en mutualisant les leçons tirées des diverses initiatives FBR et en compilant les résultats des évaluations d'impact en cours.

Références

Mumssen, Yogita, Lars Johannes et Geeta Kumar. 2010. *Output-Based Aid: Lessons Learned and Best Practices*. Washington, Banque mondiale

- ¹ Au moment de l'élaboration de la Stratégie de développement du secteur privé et de la création du GPOBA, seuls 22 projets OBA représentant un montant total d'une centaine de millions de dollars avaient été identifiés, mais de nouveaux travaux de recherche ont permis d'identifier 11 projets supplémentaires et d'autres sources importantes de financement OBA.
- ² Les chiffres indiqués correspondent aux projets identifiés jusqu'au 30 septembre 2009.
- ³ Compte non tenu des projets bénéficiant d'un subventionnement ou d'une assistance technique du GPOBA.
- ⁴ Ce montant ne tient pas compte d'environ 6 milliards de dollars identifiés comme ayant été collectés à travers des fonds destinés à promouvoir l'accès universel aux services, comme indiqué au chapitre 3 de l'étude de Mumssen, Johannes et Kumar 2010.
- ⁵ On ne dispose pas de données sur le nombre de bénéficiaires de projets publics destinés à améliorer l'accès de la population tout entière à un service, sans exclusive. Ce type de projets concerne principalement les secteurs des TIC et des transports.

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