

## Mobiliser le secteur privé pour financer des réseaux d'adduction d'eau en zone rurale au Kenya : Comment utiliser l'aide basée sur les résultats

Kameel Virjee

**A**u Kenya, une approche innovante faisant appel à la fois à des subventions basées sur les résultats et à des financements aux conditions du marché aide les prestataires communautaires de services d'approvisionnement en eau à obtenir des crédits pour financer des infrastructures rurales. K-Rep Bank, une banque commerciale locale spécialisée dans le microfinancement, est responsable de la mise en œuvre du projet avec l'aide du Programme pour l'eau et l'assainissement, du Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats et de la Facilité de l'Union européenne pour l'eau. L'opération, qui a démarré avec 21 sous-projets, est en passe d'être étendue à l'ensemble du pays ; elle ciblera plus de 165 000 bénéficiaires dans 55 communautés. Les premiers résultats montrent qu'il est possible de mettre en place de nouvelles formules de financement des infrastructures hydrauliques en milieu rural au Kenya, et que le recours à des subventions conditionnées aux résultats peut être un moyen, parmi d'autres, de desserrer les contraintes qui entravent l'accès au crédit des prestataires communautaires de services d'approvisionnement en eau.



Photo reproduite avec l'aimable autorisation de la Banque mondiale.

L'accès à l'eau reste limité dans les zones rurales du Kenya. La proportion de ménages ruraux ayant l'eau courante, en particulier, n'a progressé que de 9 à 10 % au cours des huit dernières années. Les crédits au secteur de l'eau en milieu rural sont généralement insuffisants, et les maigres ressources disponibles sont le plus souvent consacrées à l'aménagement de points d'eau pour les plus démunis ou à la construction de nouveaux réseaux de canalisations. Les moyens pour améliorer les installations existantes font le plus souvent défaut.

Les réformes mises en œuvre par le Kenya dans ce secteur ont créé les conditions qui se prêtent à une offre viable de services d'approvisionnement en eau par des prestataires (ou investisseurs) communautaires. L'organisme chargé de la réglementation du secteur de l'eau, WASREB (Water Services Regulatory Board), encourage une tarification fondée sur les coûts, qui permet aux prestataires d'assurer un approvisionnement rentable même dans les zones rurales<sup>1</sup>. Les réformes prévoient également l'établissement de Conventions de prestation de services afin de délimiter les zones de desserte et d'atténuer le risque lié à la demande pour les prestataires<sup>2</sup>. La nouvelle abondance de liquidités pousse le secteur financier à innover sur un marché de plus en plus compétitif.

**Kameel Virjee** est spécialiste financier au Programme pour l'eau et l'assainissement (WSP) en Afrique.

### Nouveau modèle de financement pour les microprojets

En 2004, le Programme pour l'eau et l'assainissement en Afrique a entrepris de collaborer avec K-Rep Bank, une banque commerciale locale spécialisée dans le microfinancement, pour étudier les modalités suivant lesquelles un créancier commercial serait disposé à accorder des prêts à de petits prestataires communautaires de services d'eau<sup>3</sup>. Plusieurs contraintes ont été identifiées :

- Ampleur des dépenses de capital, compte tenu de la pauvreté et de l'accumulation des besoins non satisfaits.
- Insuffisance des garanties disponibles en raison de l'immobilisation des actifs pour les projets.
- Règles de financement complexes — adaptées aux techniques élaborées de financement de projet.
- Cadre réglementaire mal défini et non éprouvé.
- Maîtrise insuffisante de la conception de projets par les communautés.

En 2006, le Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats (GPOBA) a approuvé un projet pilote destiné à faciliter l'accès au crédit des prestataires communautaires de services d'approvisionnement en eau. La nouvelle formule combinant subventions basées sur les résultats et financements aux conditions du marché devait être

financée par le Programme pour l'eau et l'assainissement et mise en œuvre par K-Rep. Le projet initial prévoyait la réalisation de 21 sous-projets dans les cinq quartiers sous la juridiction du Conseil de l'eau d'Athi à la périphérie de Nairobi pour un investissement total d'environ 2 millions de dollars. Ce pilote est maintenant en passe d'être étendu à l'ensemble du pays et ciblera plus de 165 000 bénéficiaires dans 55 communautés. L'opération bénéficiera également d'un concours de la Facilité européenne pour l'eau.

## Modalités de mise en œuvre

Le schéma 1 montre les mécanismes institutionnels qui seront mis en place dans la phase d'expansion du projet pilote<sup>4</sup>, à travers les acteurs suivants :

- *K-Rep Bank* : cette banque est l'entité chef de file du projet chargée d'approuver les demandes de prêt, de contrôler les décaissements et de recouvrer les prêts accordés aux projets.
- *L'auditeur du projet* : ce consultant est chargé de vérifier les résultats obtenus. Les deux indicateurs utilisés pour évaluer l'impact du projet tant sur les usagers déjà clients que sur les nouveaux usagers, sont le nombre de nouveaux branchements réalisés et les recettes mensuelles moyennes.
- *Le fonds fiduciaire pour l'eau* : ce fonds administre un guichet de financement spécial, le Mécanisme de préparation de projets (Project Development Facility ou PDF)<sup>5</sup>, qui accorde des subventions aux communautés éligibles pour leur permettre de recruter des consultants.
- *Les conseils de l'eau* : créés par la loi sur l'eau de 2002, ces conseils établissent des conventions de prestation de services aux populations. Leurs activités sont soumises à l'agrément de WASREB, qui délivre les

autorisations de tarification et de zones de desserte applicables.

- *Les réseaux communautaires* : dans le cadre de ce projet, les petits réseaux communautaires d'adduction d'eau sont les prestataires de services locaux. Ils sont propriétaires de la ressource, ont la charge de la mettre en valeur, contrôlent les actifs nécessaires à cet effet et en assurent la gestion.

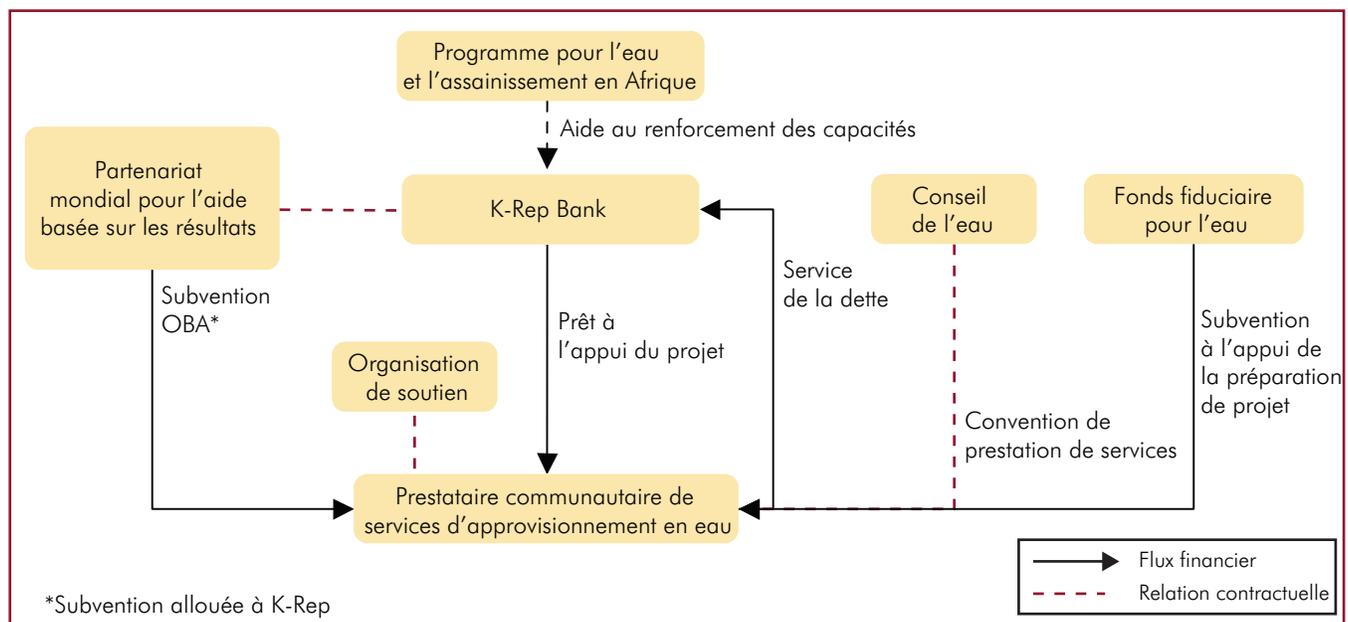
Le projet prévoit également l'octroi de subventions (du GPOBA) pour assurer la qualité des opérations tout au long du cycle des sous-projets et encourager l'émergence d'une offre locale privée de services d'aide aux entreprises<sup>6</sup> pour faciliter l'élaboration et l'exécution de projets.

L'opération vise les zones rurales pauvres du Kenya. Les projets de réhabilitation ou d'expansion de réseaux existants et les projets de construction de nouveaux ouvrages seront éligibles à un financement.

## Montage financier

La formule retenue pour financer les infrastructures est celle du financement de projet. La communauté apporte le capital (20 % du coût du projet), dont la moitié au moins en numéraire. K-Rep finance les 80 % restants au moyen d'un prêt sur fonds propres. L'échéance du prêt est de 5 ans maximum, et son prix fonction de l'évaluation par K-Rep du risque interne et du prix de ses autres produits de prêt. Une fois que les résultats visés par le projet ont été réalisés et que la subvention a été décaissée au profit de la communauté, la somme perçue est immédiatement versée au compte de prêt pour couvrir une partie des frais d'emprunt. Le montant de la subvention est plafonné à 40 % du coût du prêt. Dans la plupart des cas, le prêt couvre donc 40 % du coût total du projet.

Schéma 1. Mécanismes institutionnels



## Encadré 1. Histoire d'une réussite dans le secteur de l'eau : le projet communautaire de Karaweti

Soucieux d'accroître le nombre de ses membres et le montant de ses recettes en fournissant des services de distribution d'eau plus fiables, le Fonds pour l'eau de Karaweti a élaboré un projet visant à aménager un nouveau forage pour compléter l'approvisionnement existant et à installer des compteurs chez les usagers qui étaient jusque-là facturés sur une base forfaitaire. Grâce au projet, le nombre de branchements est passé à 715, soit une progression de 10 %, et les recettes totales ont augmenté de 73 % pour atteindre 5 000 dollars par mois en moyenne. Une enquête réalisée à l'issue de la mise en œuvre du projet a confirmé que depuis que le prestataire leur fournissait de l'eau en quantité suffisante, les usagers ne recouraient plus à des sources insalubres pour compléter leur approvisionnement. La fiabilité du service s'est améliorée de façon spectaculaire, 87 % des usagers recevant l'eau 7 jours par semaine, contre 8 % avant la réalisation de l'investissement. Les ménages pauvres de la communauté sont désormais davantage assurés d'avoir de l'eau à leur domicile ou à des bornes fontaines.

Le projet peut être garanti par des droits de rétention de trésorerie et des sûretés réelles constituées sur les biens meubles, terrains et immeubles existants. Dans le cas d'une nouvelle installation n'offrant guère la possibilité de constituer ce type de sûreté, des garanties en espèces peuvent être exigées. Dans tous les cas, des montants supplémentaires équivalant à 15 % du service de la dette sont déposés dans un compte d'épargne contractuelle. Cet aspect du montage financier sert de garantie partielle et permet de constituer un fonds d'entretien du projet au moyen duquel on pourra financer des réparations majeures ou garantir de nouveaux emprunts une fois le prêt remboursé. En cas de défaut de paiement, la Convention de prestation de services confère par ailleurs le droit à K-Rep de prendre l'exploitation du projet en main. Enfin, K-Rep a contracté auprès du service de crédit au développement (Development Credit Authority-DCA) de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) une garantie partielle de crédit couvrant 50 % du principal du prêt.

## État d'avancement

À ce jour, K-Rep Bank a approuvé le financement de 12 sous-projets d'un montant compris entre 60 000 et 200 000 dollars. Les objectifs de raccordement varient dans une fourchette allant de 50 nouveaux branchements dans les réseaux bien établis où l'accent est mis sur la réhabilitation et l'amélioration de la qualité des services à près de 600 pour les nouvelles installations. Le montage financier au niveau des sous-projets dépend aussi du contexte local. Dans un projet, un gros client, une fabrique de thé, a joué un rôle clé en apportant une bonne partie

du capital ; les contributions de la communauté ont été directement prélevées sur les recettes de la fabrique. Pour les nouvelles installations, la principale source de fonds propres a été le dépôt initial demandé aux ménages intéressés. Dans les réseaux existants, l'apport de capital a été financé sur les bénéfices non distribués du prestataire communautaire.

## Premiers enseignements

Plusieurs enseignements se dégagent des premiers résultats obtenus dans le cadre de ces 12 sous-projets :

*Capacité du créancier* : Le créancier de ce type de projet doit réunir les compétences d'une institution de microcrédit classique habituée à traiter avec des groupes et des populations locales et celles d'une institution financière de plus large envergure rompue aux subtilités de l'analyse de crédit. La spécialisation dans l'un ou dans l'autre de ces secteurs étant souvent la norme, le renforcement des capacités des créanciers est un préalable indispensable au financement de tels projets.

*Montage financier et incitations* : Les subventions basées sur les résultats transfèrent le risque de performance au promoteur du projet ou à l'investisseur (le prestataire communautaire apportant le capital). Dans le cas d'un prêt, le risque est également supporté par le créancier, qui devient alors un pseudo investisseur. Le promoteur du projet et le créancier doivent donc bien prendre la mesure du risque qu'ils prennent et l'assumer en connaissance de cause avant d'investir. C'est pourquoi le rendement de l'investissement doit justifier la prise de risque. L'investissement de K-Rep était motivé notamment par : i) le rendement du capital prêté et ii) la possibilité de toucher une plus large clientèle et d'accroître ainsi son activité. K-Rep compte en effet proposer ses produits financiers aux usagers des réseaux qu'elle finance — un exemple de produit financier identifié est la location de vaches à des clients producteurs de lait.

*Montage de projet* : La viabilité à long terme d'un portefeuille de prêts dépend de la quantité et de la qualité des dossiers en cours d'instruction. Le créancier potentiel doit procéder à des vérifications en amont pour s'assurer que les propositions de projet remplissent certains critères de solvabilité. Ces vérifications deviennent de moins en moins nécessaires à mesure que le marché se familiarise avec les conditions à remplir, ce qui a pour effet de réduire les coûts de financement. Des procédures types de montage de projet doivent donc être établies pour faciliter la tâche tant des responsables du montage de projet que des responsables de l'instruction des crédits. Il importe également de mettre en place des mesures qui encouragent les spécialistes de la préparation de projets, une activité de conseil généralement basée sur l'offre, à reprendre la démarche à leur compte.

*Réglementation claire* : Souvent, le plus grand risque qui se pose au créancier d'un projet est le risque tarifaire. Les petits prestataires courent un autre risque : celui que leur mission de service leur soit retirée ou qu'elle soit confiée

à un prestataire de plus large envergure. D'où la nécessité d'établir des cahiers des charges assortis d'échéances précises et définissant clairement les zones de desserte, les niveaux de tarification, la répartition des actifs et les normes de performance.

*Capacité du prestataire de services* : Les petits prestataires ont la plupart du temps pour clientèle des ménages qui n'ont d'autre choix que le service de piètre qualité et non conforme aux normes qui leur est fourni. Pour pouvoir continuer à opérer, ces prestataires doivent fournir des services efficaces et compétitifs et respecter les normes réglementaires. Ils peuvent recruter dans le secteur privé des spécialistes de la sous-traitance ou des services aux entreprises qui les aideront à fournir des services plus efficaces à leurs clients.

## Conclusion

Les résultats préliminaires de la mise en place de nouveaux produits de prêt pour les petits prestataires communautaires de services d'approvisionnement en eau montrent qu'il est possible de concevoir des formules inédites de financement des infrastructures et que ces innovations peuvent aider à développer les services de distribution d'eau dans les zones rurales. Selon les premiers éléments d'appréciation, il semblerait en outre que l'introduction dans le sous-secteur de ressources obtenues aux conditions du marché renforce l'adhésion, la responsabilité financière et la gouvernance. Le recours à des subventions basées sur les résultats permet d'atténuer les contraintes liées au coût des capitaux empruntés à court terme sur le marché. En associant une nouvelle partie (le créancier) à la prise de risque, cette approche renforce la qualité de l'exécution et améliore les chances de rentabiliser l'investissement. L'application à très petite échelle des techniques de financement de projet exige que des paramètres normalement réglés au cas par cas le soient de manière générique et que des systèmes solides soient mis en place. Il est crucial que les différents acteurs se mobilisent pour que l'on évolue progressivement vers un cadre permettant d'assurer la viabilité à long terme de nouvelles modalités de financement des infrastructures rurales.

## Références

- Mehta, M. et K. Virjee, 2007. *Microfinance for Rural Piped Water Services in Kenya*. Note d'orientation 1. Banque mondiale, Programme pour l'eau et l'assainissement en Afrique, Washington.
- Mehta, M., K. Virjee, B. Evans et K. Wathobio. 2006. *Business Development Services for Community-managed Small Water Enterprises: Evolving a New Paradigm to Enhance Sustainability*. Document de travail. Banque mondiale, Programme pour l'eau et l'assainissement en Afrique, Washington.

- <sup>1</sup> WASREB a été créé par la loi sur l'eau de 2002. La stratégie sectorielle de 1999 pointait la nécessité d'une tarification permettant de couvrir les coûts pour assurer la viabilité du secteur.
- <sup>2</sup> Il s'agit du risque qu'une fluctuation de la demande de services entraîne l'irrégularité des recettes du prestataire et affecte ainsi sa capacité de couvrir ses charges, en particulier d'exploitation. Le risque se pose lorsque plusieurs concurrents opèrent dans la même zone de desserte. Les réseaux de distribution d'eau étant des monopoles naturels, le jeu de la concurrence est dans ce cas considéré comme inefficace.
- <sup>3</sup> Au Kenya, les projets communautaires d'approvisionnement en eau sont des réseaux ruraux d'utilité collective contrôlés par les usagers qui choisissent d'en devenir membres. Ces structures relèvent habituellement de la catégorie pseudo-juridique des « groupes d'entraide », et les zones de desserte sont généralement fonction de la composition du groupe.
- <sup>4</sup> Pour une description générale du pilote, voir Mehta et Virjee (2007).
- <sup>5</sup> Le Mécanisme de préparation de projet est financé par un don du Fonds de conseil en infrastructure publique-privée administré par la Banque mondiale (PIIAF).
- <sup>6</sup> Pour une présentation générale des services d'aide aux entreprises du secteur de l'eau, voir notamment Mehta (2006).

## À propos de la série OBA Approaches

OBA Approaches est un forum de réflexion sur la prestation de services de base aux populations pauvres qui diffuse les expériences récentes et les innovations dans ce domaine. Les articles publiés dans cette série traitent plus particulièrement de l'application de l'aide basée sur les résultats (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](http://www.gpoba.org)



The Global Partnership on Output-Based Aid