

L'Aide Basée sur les Résultats au Maroc (Partie 1) Extension des services de l'eau aux pauvres dans les zones urbaines

Xavier Chauvot de Beauchêne

Le Maroc est un pays à revenu intermédiaire doté de bonnes infrastructures dans le secteur de l'eau qui assurent l'accès à l'eau potable et aux services d'assainissement à la majorité de la population urbaine. En 2005, le Maroc a fait de l'extension de l'accès à ces services aux populations pauvres des quartiers périphériques une priorité, et a encouragé les opérateurs et les collectivités locales à réduire les frais de raccordement pour leurs administrés. Ces frais de raccordement sont en effet fixés sur la base du coût marginal, ce qui représente un obstacle majeur au raccordement aux services pour les populations pauvres. Le gouvernement et les opérateurs des services d'eau à Casablanca, à Meknès, et à Tanger ont donc demandé une subvention du Partenariat Mondial pour l'Aide Basée sur les Résultats (GPOBA¹) pour tester à titre pilote l'introduction des subventions basées sur la performance, afin d'encourager l'extension des services par une approche innovante d'aide basée sur les résultats, mieux connue sous son acronyme anglais : « Output-Based Aid » ou OBA. Les premiers résultats montrent que cette approche implique de recentrer la fourniture des services sur la demande des ménages, ce qui permet d'accroître la responsabilité, de renforcer les partenariats locaux entre les autorités et les opérateurs, et de faire du suivi des services d'approvisionnement une priorité. La Banque mondiale travaille actuellement avec le gouvernement sur l'élargissement du programme OBA à plus grande échelle.

Contexte sectoriel

Selon les normes régionales le Maroc dispose déjà d'infrastructures d'eau adéquates. Quatre vingt dix pour cent des ressources accessibles sont stockés dans 116 grands barrages, l'irrigation est développée sur plus de 1,4 millions d'hectares et la plupart des habitants des villes a accès à l'eau potable (avec des raccordements individuels et un service continu pour 83 pour cent des ménages, l'un des meilleurs taux de la région). Toutefois, l'infrastructure d'approvisionnement en eau dans les



Photo reproduite avec l'aimable autorisation de la Banque mondiale

quartiers urbains et périurbains défavorisés est insuffisante. Il en est de même de la gestion des eaux usées (70 pour cent des ménages urbains sont raccordés à un système de collecte, mais seulement 5 pour cent des rejets sont traités).

Aujourd'hui, le pays est confronté à deux défis: il doit adapter les usages de l'eau à des niveaux compatibles avec les ressources naturelles et améliorer l'efficacité et l'accès aux services sans accroître la charge sur l'état et les consommateurs démunis. Des réformes ont été engagées pour traiter de ces questions, notamment l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH). Lancée par le Roi du Maroc en mai 2005, l'INDH comprend un volet d'extension des services de base aux populations défavorisées, en particulier celles des quartiers urbains et périurbains initialement considérés comme clandestins, et de ce fait non éligibles aux services.

Nature du déficit de desserte

Actuellement, deux millions de marocains n'ont toujours pas accès aux services d'eau potable et d'assainissement

Xavier Chauvot de Beauchêne est spécialiste en eau et assainissement dans la Région Moyen-Orient et Afrique du Nord de la Banque mondiale.

dans les quartiers périurbains des principales villes du Maroc². Dans la seule agglomération de Casablanca, on estime que 145.000 ménages (soit 900.000 habitants) n'ont pas accès aux services d'eau potable et d'assainissement. Ces populations obtiennent de l'eau soit à partir de puits contaminés, de vendeurs d'eau qui pratiquent des prix unitaires très élevés, ou des bornes-fontaines encombrées où les femmes et les enfants sont souvent obligés d'attendre de longues heures. L'accès à l'assainissement de base n'est guère plus adéquat: la majorité des ménages utilisent des fosses d'aisance et des fosses septiques de mauvaise facture, qui risquent d'aggraver la contamination des eaux souterraines. Un nombre important d'habitants des quartiers les plus défavorisés ne dispose d'aucune forme d'assainissement.

Ces défaillances ont un impact direct sur la santé des populations et leur capacité de s'engager dans des activités génératrices de revenus, ou, pour les enfants, de se rendre à l'école. Elle est également une nuisance financière pour les opérateurs, pour qui le recouvrement des coûts au niveau des bornes-fontaines est très faible (les municipalités ou les communes qui en sont responsables règlent rarement leurs factures).

Plusieurs facteurs ont contribué à cette situation :

- la croissance non planifiée des quartiers périurbains et leur non inclusion systématique dans les périmètres de service des opérateurs d'eau et d'assainissement.
- Les aléas techniques et administratifs faisant obstacle à l'intervention des opérateurs dans l'habitat clandestin, en particulier l'absence de voies d'accès de base.
- La difficulté des opérateurs à financer des infrastructures pour les ménages considérés comme consommant dans la « tranche sociale » déficitaire du tarif d'eau.

La facturation aux ménages du raccordement au coût marginal³, assorti d'une « participation au premier établissement », rend par conséquent le frais de raccordement aux services inabordables pour la plupart des ménages situés en milieu périurbain, même lorsque l'option de paiement échelonné est offerte comme dans le cadre des programmes de type « Branchements sociaux ».⁴

Mobilisation à travers l'INDH

Depuis 2005, l'INDH et le programme du gouvernement « Villes sans bidonvilles » (VSB) ont mobilisé

les différents acteurs en vue d'aménager les quartiers défavorisés en zones urbaines et périurbaines. L'INDH a levé le principal obstacle en reconnaissant l'existence des quartiers clandestins. Le programme VSB a décidé du « relogement » de ces populations en appartements individuels, de leur « recasement » sur des terrains viabilisés, ou de leur « maintien en place » moyennant le renforcement des infrastructures de base. L'INDH favorise également l'extension de la couverture du service dans le cadre de conventions fédérant les divers acteurs locaux, comprenant des dispositions spécifiques pour réduire la contribution financière des ménages pour le raccordement au service d'eau potable et/ ou d'assainissement. Ces dispositions incluent la suppression de la « participation au premier établissement » et des 10 pour cent des « peines et soins⁵ » normalement facturés par les opérateurs. De plus, en s'appuyant sur les programmes du type « Branchement sociaux », les ménages éligibles ont la possibilité de payer leurs frais de raccordement par versements échelonnés (les modalités de paiements varient selon l'opérateur). A Meknès par exemple, les ménages peuvent choisir de payer leur part, une somme de 9.240 Dirhams marocains, en 84 mensualités de 110 Dirhams.

En dépit des progrès significatifs réalisés, l'INDH/VSB demeure confronté à des défis, notamment:

- Faute de solutions de financement, les programmes de raccordement restent insuffisants pour les quartiers « maintenus en place ». Par exemple, dans le Grand Casablanca, 65.000 ménages éligibles au recasement ou au relogement seront raccordés aux services d'eau potable et d'assainissement. Toutefois, aucune solution d'extension des services n'est proposée pour les 80.000 ménages (plus de 500.000 habitants) ciblés par l'approche de « maintien en place ».
- La nécessité d'une coordination entre les divers acteurs. La mise en œuvre de l'INDH/VSB nécessite une bonne coordination des activités pour l'extension du réseau, un manque de coordination pourrait générer des retards dans l'exécution des travaux de raccordement des ménages.

L'INDH et les pilotes OBA

Dans le souci de faciliter le raccordement des services d'eau et d'assainissement à un prix abordable et d'appuyer les services publics dans leurs efforts d'amélioration de l'accès aux communautés à faibles revenus, le gouvernement et les opérateurs de Casa-

blanca, Meknès, et Tanger ont sollicité une subvention auprès du GPOBA en vue de tester à titre pilote l'introduction des subventions basées sur la performance afin d'encourager l'extension des services dans le cadre d'une approche innovante d'Aide Basée sur les Résultats (OBA). Démarrés en 2007, les pilotes OBA urbains visent à raccorder à l'eau potable et à l'assainissement 11.300 ménages des quartiers urbains défavorisés de ces trois villes. Ces pilotes sont financés par un don du GPOBA de 7 millions de dollars et sont mis en œuvre par les opérateurs responsables des services dans chacune des trois villes. Amendis à Tanger et LYDEC à Casablanca sont des concessionnaires privés internationaux. La Régie Autonome de Distribution d'Eau et d'Electricité de Meknès (RADEM) est un établissement public. Le gouvernement du Maroc joue également un rôle de supervision et de suivi.

Ce projet est innovant, car il est le premier projet :

- organisé selon une approche OBA au Maroc et dans la région Moyen-Orient et Afrique du Nord de la Banque mondiale ;
- impliquant plusieurs opérateurs, testant chacun la même approche à titre pilote, avec des dispositions adaptées à la situation spécifique de chaque ville ;
- impliquant un opérateur public. Bien qu'initialement conçu pour travailler avec les opérateurs du secteur privé, GPOBA a élargi son champ d'application à toute entité commerciale viable ;
- OBA administré par la Banque mondiale impliquant le raccordement à l'assainissement de réseau

et encourageant le développement de raccordements simultanés afin de maximiser les gains en efficacité et les impacts sur la santé ;

- OBA administré par la Banque mondiale en monnaie locale, pour éviter d'ajouter des risques de change aux risques techniques et financiers pris par l'opérateur.

La Figure 1 résume les modalités de fonctionnement du projet. Bien que les détails varient en fonction de l'opérateur, ils ont l'objectif commun de tester un mécanisme de subvention OBA, spécifiquement conçu pour les ménages de certains quartiers particulièrement défavorisés en zones périurbaines, avec un droit reconnu à l'accès aux services à travers le programme INDH.

Les incitations inhérentes à cette approche OBA sont destinées à atténuer les obstacles traditionnels des programmes d'extension des services dans les quartiers marginaux, tels que l'incapacité des ménages à s'acquitter des frais de raccordement ; la précarité des financements des opérateurs pour les programmes d'extension des services dans les quartiers défavorisés ; les obstacles techniques et administratifs complexes liés au développement de l'infrastructure dans les zones défavorisées non aménagées ; et la réticence des gouvernements nationaux et locaux à financer des programmes de subventions, sans responsabilité ni garantie de résultats.

Les résultats pour lesquels une subvention OBA est accordée sont les raccordements individuels des

Figure 1. Modalités de fonctionnement du projet

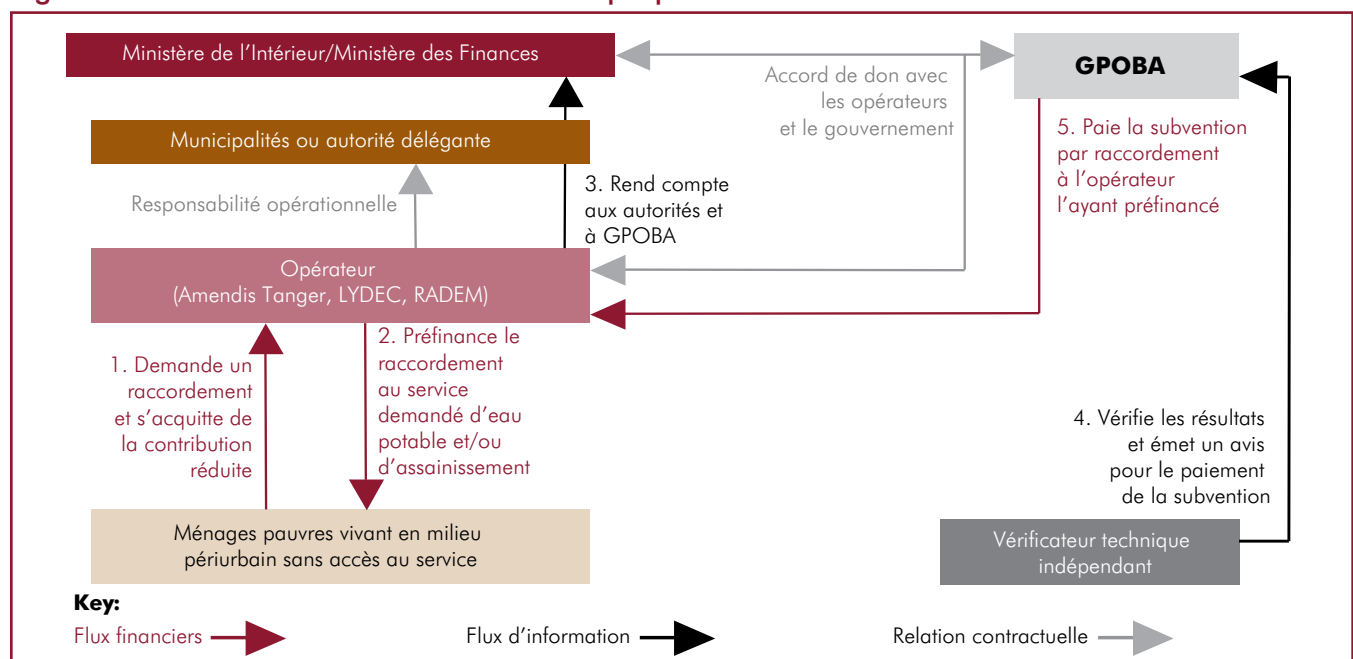


Tableau 1. Montants unitaires spécifiques par raccordement et par type de service

Agglomération	Opérateur	Montants de Subvention par Raccordement à (MAD/US\$ éq.)		Montants de Subvention par Raccordement (% du coût de raccordement)	Mensualité Minimale des Ménages pour Frais de Raccordements*
		l'eau potable	l'assainissement		
Casablanca	LYDEC	1.458 MAD (170 \$EU)	3.609 MAD (421 \$EU)	28%	60 MAD (7 \$EU)
Tangiers	Amendis	1.467 MAD (171 \$EU)	4.158 MAD (485 \$EU)	24%	100 MAD (11.7 \$EU)
Meknès zones urbaines (Ouislane, Meknès)	RADEM	1.422 MAD (166 \$EU)	7.821 MAD (913 \$EU)	53%	110 MAD (12.8 \$EU)
Meknès zones rurales (Dkhissa, Ait Ouallal, etc.)	RADEM	5.319 MAD (621 \$EU)	Inéligible au financement OBA	74%	55 MAD (6.4 \$EU)

MAD – Dirhams marocains (équivalent en \$EU – Dollars des Etats-Unis – entre parenthèses), taux de change mars mars.

* Pour les ménages qui choisissent l'option de paiements échelonnés de leurs frais de raccordements.

Source: GPOBA/Infrastructure Development Consultants

ménages simultanément aux services d'eau potable et d'assainissement. À Meknès, le résultat est le raccordement à l'un ou l'autre des services, RADEM ayant déjà développé des réseaux dans certaines des zones pilotes. Tous les ménages situés dans des quartiers ciblés par les pilotes sont éligibles à des frais de raccordement subventionnés, cumulant les réductions accordées aux quartiers ciblés au titre de l'INDH et des facilités de paiement offertes par les programmes du type «Branchements sociaux». La subvention prédéfinie a été fixée pour combler l'écart entre la capacité à payer des ménages et le coût optimisé des raccordements.

Il est d'abord demandé aux opérateurs d'achever les travaux de canalisation et de raccordement. La subvention, qui est spécifique à l'opérateur et au service, est versée en monnaie locale en deux étapes: 60 pour cent lors de la vérification, par un Vérificateur Technique Indépendant (VTI), du raccordement fonctionnel à l'eau et à l'assainissement d'un ménage éligible, et 40 pour cent après vérification par le VTI de la fourniture satisfaisante des services pendant au moins six mois. Le tableau 1 récapitule les montants de subventions par raccordement.

Premiers enseignements

La participation est strictement dictée par la demande. Cela crée une incitation pour les opérateurs d'évaluer rigoureusement la demande des bénéficiaires ciblés au cours de la préparation, et de travailler avec les autorités locales et les partenaires impliqués

dans la mise en œuvre en vue de les sensibiliser et de promouvoir le programme. Les opérateurs ont également développé de nouveaux moyens d'atteindre des clients potentiels en envoyant des équipes dédiées lors des marchés ou au cœur des quartiers ciblés pour recueillir les demandes des bénéficiaires qui ne peuvent pas facilement se rendre dans l'une des agences de l'opérateur.

Les pilotes ont connu un démarrage lent, avec environ 2.000 raccordements durant la première année (15 pour cent de l'objectif du programme triennal), mais ces taux de raccordements ont doublé au cours de la deuxième année. Une revue à mi-parcours indépendante a montré que le retard était dû à des difficultés de mise en œuvre externes à l'approche OBA, notamment les procédures de passation des marchés de la Banque mondiale, les retards dans les investissements en amont, et le manque de clarté en ce qui concerne le régime foncier.

La revue à mi-parcours du projet⁶ a confirmé les importants avantages directs⁷ aux ménages, et a noté la grande satisfaction des ménages bénéficiaires par rapport au service fourni. Il existe également des preuves de l'augmentation significative du taux de pénétration après le début des travaux, et de taux de collecte égaux ou supérieurs dans les quartiers pilotes à la moyenne observée dans le périmètre de service de chaque opérateur.

Les opérateurs et le gouvernement sont globalement satisfaits et apprécient la souplesse du concept. L'approche OBA est considérée comme ayant contribué à améliorer les processus, à surmonter les

blocages de financement, et à mobiliser les acteurs. Les revues trimestrielles effectuées par le VTI ont également contribué à améliorer la qualité des rapports d'avancement ainsi que des méthodes de mise en œuvre. L'approche fondée sur la demande contribue à recentrer la fourniture de services sur les ménages, augmentant ainsi la responsabilisation, renforçant les partenariats entre les autorités locales et les opérateurs, et faisant du suivi de la fourniture des services une priorité.

Prochaines étapes

Toutes les parties reconnaissent que le financement classique n'aurait pas permis de réaliser autant de raccordements que l'approche OBA dans les mêmes circonstances. L'OBA revêt une importance stratégique pour le Maroc, étant donné l'absence de mécanismes de subventions ciblées pour les ménages défavorisés, en particulier dans les quartiers urbains informels. Le gouvernement marocain, qui recherche de nouvelles formules pour atteindre les objectifs promis dans le cadre de l'INDH, a exprimé son intérêt à reproduire l'approche OBA à l'échelle d'agglomérations ou à l'échelle nationale, en procédant aux adaptations nécessaires. Dans le cadre de la supervision des projets pilotes financés par GPOBA, la Banque mondiale collabore avec le gouvernement sur la planification d'un programme à grande échelle qui permettrait de répondre aux besoins des grandes villes. Un tel programme vise également à renforcer la coordination entre les institutions chargées des différents aspects de la fourniture des services publics en milieu périurbain ; et à réformer les structures des tarifs et des frais de raccordement, afin d'éviter une extension des zones périurbaines non desservies.

- ¹ Selon l'acronyme anglais « Global Partnership on Output-Based Aid ».
- ² Dans ce contexte, « périurbain » englobe toutes les habitations situées dans les banlieues —structures en quartiers ou hameaux, clandestins ou non — et comprend les hameaux des communes urbaines présentant les caractéristiques des zones rurales.
- ³ Au Maroc, les frais de raccordement incluent une portion du coût des infrastructures amont, nécessaire à la fourniture de service au raccordement en question, ce qui augmente les frais d'autant pour les habitants des zones périurbaines non desservies par le réseau existant, qui sont en général des populations pauvres.
- ⁴ A travers les programmes de type « Branchements sociaux », les opérateurs donnent aux ménages la possibilité de payer la totalité du raccordement de façon échelonnée. Les ménages contractent un crédit auprès de l'opérateur remboursable sur une période qui varie de 3 à 10 ans pour leur permettre d'accéder aux services de base. Pour les opérateurs, ces services financiers représentent une divergence par rapport à leur activité principale.
- ⁵ Frais de conception et de supervision des travaux par les opérateurs.
- ⁶ Cette revue à mi-parcours est une exigence de la Banque mondiale. Le concept du projet est réexaminé et la nécessité de restructurer le projet est évaluée en cas de problèmes majeurs.
- ⁷ Les avantages se manifestent essentiellement en termes de gain de temps, de réduction des dépenses de santé, et d'amélioration des conditions d'hygiène. Une étude plus approfondie serait nécessaire afin de quantifier ces avantages.

A propos de la série « OBAApproaches »

« OBAApproaches » est un forum de discussion et de dissémination des expériences et innovations récentes pour la fourniture de services de base aux populations pauvres. La série traite surtout de l'approvisionnement en eau, en énergie, en télécommunications, en transport, et en santé et éducation dans les pays en développement, à travers les

approches basées sur les résultats (la performance). Les études de cas sont choisies et présentées par les auteurs en accord avec l'équipe de GPOBA et n'engagent que leurs auteurs. Elles n'expriment pas nécessairement les vues des donateurs de GPOBA ou de la Banque mondiale, ni celles d'autres organisations affiliées.

Pour en savoir plus, visitez
www.gpoba.org



The Global Partnership on Output-Based Aid