

Aide basée sur les résultats et services d'assainissement durables¹

Sophie Trémolet et Barbara Evans

L'aide basée sur les résultats (OBA) subordonne le décaissement de fonds publics à la réalisation de résultats clairement définis qui contribuent directement à l'amélioration de l'accès des populations aux services de base. L'OBA est devenue un important mécanisme de financement de l'accès à ce type de services, mais l'application de cette approche dans le secteur de l'assainissement est restée limitée et a donné des résultats mitigés. Les données recueillies dans le cadre de projets existants démontrent que l'OBA peut contribuer à améliorer le ciblage et l'efficacité des subventions et à aider les prestataires de services d'assainissement à se développer et à se renforcer. Les subventions au titre de l'OBA peuvent être conçues de manière à appuyer la prestation de services dans la « chaîne de valeur de l'assainissement » — de la promotion de la demande à la collecte et à l'accès, au transport, au traitement et à l'élimination ou à la réutilisation des déchets. Les mécanismes d'OBA ne sont toutefois pas une panacée et doivent aller de pair avec la mise en œuvre de réformes plus vastes dans le secteur de l'assainissement.

L'assainissement (c'est-à-dire la gestion sûre et durable des déchets humains) a des effets très positifs sur les populations, notamment du point de vue de la santé et de l'environnement. Les financements publics jouent un rôle important dans la promotion de l'offre de services d'assainissement, mais la façon dont les subventions publiques ont été distribuées dans ce domaine soulève de sérieuses questions. Il paraît de plus en plus improbable que l'ODM relatif à l'assainissement sera atteint si l'on ne parvient pas à mieux structurer les financements publics.

Le secteur de l'assainissement semble être à la traîne pour plusieurs raisons : l'aspect tabou du sujet, le faible niveau de sensibilisation, le manque de volonté et d'intérêt politiques, la fragmentation des capacités institutionnelles, l'insuffisance des financements ou le manque d'efficacité avec lequel ils sont ciblés. Les instruments financiers classiques utilisés à l'appui d'activités d'assainissement — subventions destinées à aider les ménages à installer des toilettes ; subventions d'infrastructures créant de nouvelles capacités de traitement des eaux usées ; subventions opérationnelles aux autorités responsables de l'eau et de l'assainissement — se sont révélés peu efficaces et n'ont guère profité aux pauvres. Ils ne répondent bien souvent pas à la demande et il existe de nombreux exemples de gaspillage de subventions en équipement, qui se soldent par des investissements inefficaces.

Durant les dernières années, le financement basé sur les résultats (dont l'aide basée sur les résultats est une composante) est devenu un mode de financement innovant et important des services de base (notamment dans les télécommunications,



Programme d'alimentation en eau et d'assainissement (www.wsp.org)

l'énergie et la santé). L'application de cette formule est restée toutefois limitée dans le secteur de l'assainissement. Selon une étude récente dirigée par le Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats (GPOBA), les activités d'adduction d'eau et d'assainissement ne représentaient que 5 % de l'ensemble du portefeuille OBA du Groupe de la Banque mondiale en 2009². Ce secteur constituait 26 % du portefeuille du GPOBA, soit la part la plus importante attribuée à un secteur. Cependant, s'il est vrai que le GPOBA a élaboré plusieurs projets d'assainissement, seulement deux sont en cours d'exécution : un projet d'assainissement local au Sénégal et un projet d'adduction d'eau et d'assainissement au Maroc (encadré 1). Quelques États ont adopté l'approche basée sur les résultats dans le secteur de l'assainissement. Par exemple, le programme PLM (*Programa de Letrinas Melhoradas*) lancé au Mozambique à la fin des années 80 a contribué au développement d'un réseau d'ateliers de construction de latrines dans les principales villes du pays grâce à un système de subventions basées sur la vente de ce type d'installations. En Inde, l'initiative *Total Sanitation Campaign* (TSC) vise à accorder des subventions basées sur des incitations aux ménages pauvres qui construisent leurs propres latrines et à récompenser les collectivités locales qui parviennent à convaincre leurs membres de ne pas déféquer à l'air libre (les « récompenses Nirmal Gram Puraskar »)³.

Sophie Trémolet est une consultante indépendante spécialiste du secteur de l'eau et de l'assainissement, notamment sous ses aspects financiers, institutionnels et réglementaires. **Barbara Evans** est maître de conférences à la faculté de génie civil de l'université de Leeds (Royaume-Uni).

Encadré 1 — L'OBA à l'appui des raccordements aux réseaux d'eau et d'égouts dans les zones urbaines non planifiées du Maroc

Au Maroc, le GPOBA a accordé 7 millions de dollars de financements sous forme de dons à trois prestataires de services (publics et privés) pour les aider à fournir des services d'eau et d'égout aux zones urbaines non planifiées qui n'y avaient pas accès jusque-là. Lancé en 2007, le projet a pour objectif de raccorder 11 300 ménages aux réseaux d'eau et d'égouts. Le résultat est un raccordement simultané des ménages pauvres à ces deux types de services. La subvention est versée en deux tranches : 60 % à l'achèvement du raccordement et 40 % après au moins six mois de service continu vérifié. La vérification est effectuée par une tierce partie indépendante. Les subventions unitaires pour les raccordements d'égout vont de 421 dollars à Casablanca à 913 dollars à Meknès, les coûts unitaires et les capacités de paiement des ménages étant différents d'une ville à l'autre. Au départ, le programme a progressé lentement en grande partie en raison de la nouveauté du mécanisme, de retards dans les investissements en amont et des ambiguïtés du régime foncier. Le rythme des investissements s'est accéléré par la suite et, à Tanger, Amendis a réalisé le nombre de raccordements prévu en avance sur le calendrier. Le gouvernement marocain étudie maintenant la possibilité d'appliquer le programme à l'échelle nationale.

Source : Chauvot de Beauchêne, X., 2009, « L'aide basée sur les résultats au Maroc (Partie 1) : Extension des services de l'eau aux pauvres dans les zones urbaines », OBA *Approaches* 25, et communications personnelles avec X. Chauvot de Beauchêne.

L'étude

En collaboration avec le Programme d'alimentation en eau et d'assainissement (WSP), le GPOBA a entrepris une étude pour déterminer si l'approche OBA peut accroître l'apport de financements publics au secteur de l'assainissement et améliorer l'accès aux services d'assainissement durables⁴. La première phase de l'étude a donné lieu à la publication d'un document de travail⁵ du GPOBA qui examine l'expérience acquise en matière d'OBA dans le secteur de l'assainissement ainsi que les possibilités d'application de cette démarche. Durant la deuxième phase, des notes de synthèse sont préparées en vue de déterminer comment il est possible d'appliquer la démarche d'OBA aux projets ou programmes d'assainissement en cours ou en préparation. L'étude soulève plusieurs questions majeures : a) comment expliquer une utilisation aussi limitée des mécanismes de financement de type OBA dans le secteur de l'assainissement ? b) comment peut-on accorder des subventions au titre de l'OBA aux prestataires de services d'assainissement ? et c) quels autres éléments faudrait-il utiliser pour améliorer les chances de réussite des mécanismes d'OBA dans l'assainissement ?

Enseignements majeurs

L'étude a analysé les services d'assainissement qui doivent être fournis le long de la « chaîne de valeur de l'assainissement » — de la promotion de la demande à la collecte et à l'accès, au transport, au traitement, à l'élimination sans risque et/ou à la réutilisation des déchets. Le tableau 1 décrit plusieurs exemples de services d'assainissement susceptibles d'être financés par des subventions au titre de l'OBA.

L'objectif principal de chaque intervention sera défini en fonction des déficits de financement qu'il convient de combler, c'est-à-dire en déterminant dans quelle mesure les défaillances du marché et les problèmes posés par le niveau des prix expliquent l'insuffisance de l'offre de services d'assainissement. Par exemple, dans le cas où un réseau d'égouts existe mais n'est pas raccordé aux habitations, les subventions se concentreront principalement sur la question de la collecte et de l'accès. Si les ménages disposent d'installations sanitaires sur place, mais que, dans le même temps, le contenu des fosses d'aisances est répandu sans discernement dans l'environnement, il sera peut-être préférable de mettre l'accent sur le transport et l'élimination sans risque des déchets.

Les mécanismes d'OBA devront être conçus de manière à fournir un ensemble de services d'assainissement durables de la manière la plus efficace possible ; chaque mécanisme inclura probablement une combinaison de subventions basées sur les résultats. Des formules d'aide basées sur les résultats, assorties d'exemples de programmes existants ou potentiels, sont mentionnées à titre indicatif à la figure 1.

Plus la subvention est accordée à un niveau bas de la chaîne de valeur, plus il est possible de financer de façon implicite les maillons précédents. Au Sri Lanka, par exemple, le GPOBA propose de mettre en place des incitations visant à promouvoir une meilleure utilisation des installations d'assainissement en conjuguant des paiements au titre de l'exploitation des systèmes locaux avec une subvention à l'appui de la remise en état d'installations existantes et de la construction de nouvelles structures. Cette formule permettra d'inciter les entrepreneurs à entrer sur le marché en tant qu'« opérateurs de services d'assainissement » chargés non seulement de la construction de latrines, mais aussi de leur entretien et de leur fonctionnement. Au Brésil, le programme PRODES (*Programa Despoluição de Bacias Hidrográficas*) prévoit d'accorder des subventions aux services d'utilité publique qui procèdent à l'épuration des eaux résiduaires ; ces services sont incités ainsi à raccorder de nouveaux usagers au réseau, ce qui augmente la quantité d'eaux résiduaires acheminées vers la station d'épuration.

Défis majeurs

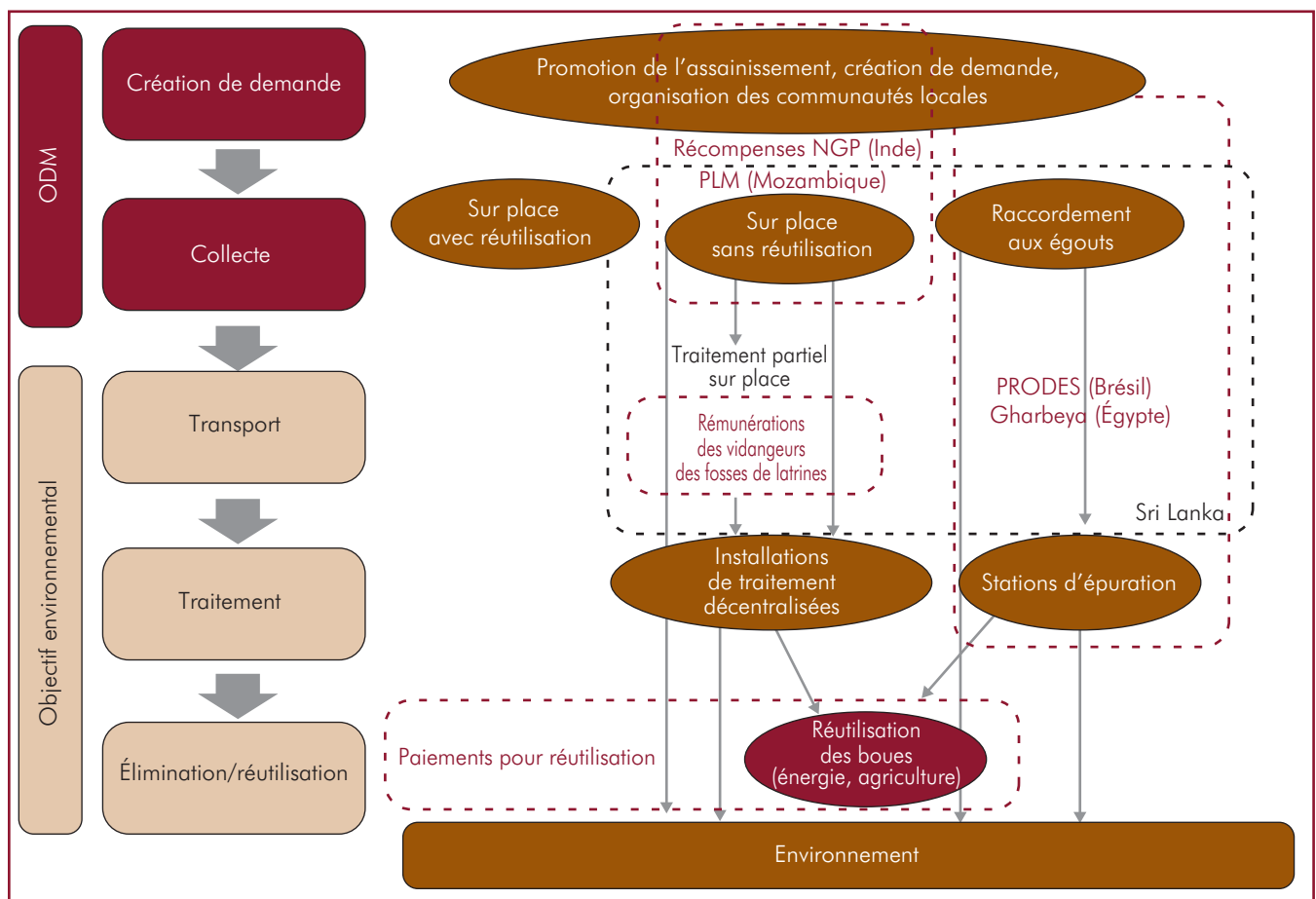
Plusieurs difficultés ont freiné le recours à l'OBA dans le secteur de l'assainissement, mais les observations recueillies dans le cadre de projets existants semblent indiquer qu'elles peuvent être atténuées par une conception rigoureuse des projets.

Tout d'abord, les ménages ignorent souvent les avantages de l'assainissement : ils peuvent donc être peu disposés

Tableau 1. Exemples d'indicateurs de résultats pouvant justifier l'octroi de subventions au titre de l'OBA

Chaîne de valeur	Services	Indicateurs de résultats
Promotion de la demande	Commercialisation de l'assainissement	Nombre de ménages qui construisent ou remettent en état une latrine à la suite d'une opération de promotion de la demande
	Mobilisation sociale, amorçage	Nombre de villages/communautés ayant éliminé la défécation à l'air libre
Collecte/accès	Construction d'installations d'assainissement sur place	Nombre d'installations construites et encore en service x mois après leur construction
	Construction et fonctionnement de toilettes communautaires ou publiques	Nombre de blocs sanitaires en service dans les zones défavorisées (usage effectif)
Transport	Transport du contenu des fosses à des endroits désignés	Volume de déchets transportés et déchargés sur des sites désignés
	Construction et exploitation de stations de transfert des déchets	Nombre de stations de transfert des déchets construites et en service x années après leur construction
Traitement	Construction, entretien et exploitation de stations d'épuration des eaux usées	Volume des déchets enlevés et traités selon les normes requises
Élimination/réutilisation	Construction et entretien d'installations de conversion des déchets en entrants agricoles ou en biogaz	Volume d'intrants agricoles productifs produits et vendus aux agriculteurs ou de gaz produit (et vendu)

Figure 1 — Formules possibles de financement au titre de l'OBA dans la chaîne de valeur de l'assainissement



à payer pour ce type de service et il peut être difficile de prévoir la demande. Il est possible de surmonter en partie ces obstacles en réalisant des études d'évaluation de la demande, accompagnées d'activités de promotion de la demande, au cours de la phase de conception.

Ensuite, il est fréquent que les prestataires de services d'assainissement soient dans l'incapacité d'obtenir les préfinancements (qui sont généralement une condition préalable de l'OBA) dont ils ont besoin pour investir dans des services dans l'attente du versement de subventions après la réalisation de résultats prédéfinis. Il est possible de résoudre ce problème en conjuguant les mécanismes d'OBA avec des microcrédits ou en scindant la rémunération des prestataires de services en deux tranches : un versement initial (*block grant*) et un paiement basé sur les résultats. Le regroupement de services destinés aux pauvres avec d'autres services générateurs de revenus, tels que la collecte des déchets solides, peut contribuer à générer des flux de trésorerie dont les prestataires de services peuvent se servir pour préfinancer des investissements.

Enfin, la portée des projets d'OBA pilotes restera probablement limitée si un mécanisme de financement ne vient pas nourrir des flux de subventions réguliers et transparents en faveur des prestataires de services d'assainissement. Ce mécanisme peut prendre la forme d'un « fonds de promotion » tels que celui qui est en cours d'expérimentation au Honduras sur la base d'un mécanisme d'OBA hébergé par le Fonds d'investissement social hondurien (FHIS)⁶. Le mécanisme en question accordera 4 millions de dollars de subventions à l'appui du financement de projets d'infrastructures admis à en bénéficier dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, notamment sous la forme de préfinancements pour les entités responsables de l'exécution des projets qui en ont besoin, même si le versement de la subvention reste lié aux résultats. Cette démarche apparaît prometteuse, mais il est trop tôt pour dire si cette forme d'intégration de la démarche OBA peut fonctionner.

Conclusion

Les expériences menées dans le secteur de l'assainissement et les résultats obtenus dans d'autres secteurs démontrent que l'OBA peut :

- contribuer à élargir l'accès aux services d'assainissement de façon durable et plus efficiente ;
- aider à orienter les subventions aux services d'assainissement durables vers les ménages défavorisés et à produire des résultats vérifiables grâce aux subventions investies dans le secteur en réduisant au minimum le gaspillage (l'origine de la subvention doit être clairement indiquée et sécurisée) ;
- aider les prestataires de services d'assainissement à se développer et à se renforcer tout en les incitant à fournir aux populations qui en ont le plus besoin, notamment dans les zones rurales et périurbaines et les bidonvilles urbains, une gamme de services comprenant des toilettes publiques bien entretenues et des services de vidange des fosses d'aisances.

La mise en place de mécanismes d'OBA dans le secteur de l'assainissement ne constituera qu'un élément d'un ensemble plus vaste de réformes nécessaires, mais ces instruments pourraient contribuer à accroître l'accès en améliorant le ciblage des subventions et les incitations offertes aux prestataires de services.

- ¹ Le présent rapport est publié aussi sous la forme d'une note didactique du Programme d'alimentation en eau et d'assainissement (*Water and Sanitation Program Learning Note*).
- ² Mumssen, Y., L. Johannes et G. Kumar. 2010. *Output-Based Aid: Lessons Learned and Best Practices*. Washington : Banque mondiale. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.gpoba.org/gpoba/ebook>
- ³ Trémolet, S., avec P. Kolsky et E. Perez. 2010. « Financing On-Site Sanitation for the Poor: A Six Country Comparative Review and Analysis ». Document technique. Programme d'alimentation en eau et d'assainissement, Washington (États-Unis).
- ⁴ L'étude a été menée conjointement par Almod Weitz, chef d'équipe régional du WSP pour la région Asie de l'Est et Pacifique, et Yogita Mumssen, économiste senior chargé des questions d'infrastructure à la Banque mondiale.
- ⁵ Trémolet, S., et B. Evans, avec la collaboration de D. Schaub-Jones. 2010. « Output-Based Aid for Sustainable Sanitation ». Document de travail OBA n° 10. Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats, Washington (États-Unis).
- ⁶ Mandri-Perrott, C., Schiffler, M. et Aguilera, A. 2009. « L'aide basée sur les résultats au Honduras : Un Mécanisme OBA pour le secteur de l'eau et de l'assainissement », OBAApproaches 29.

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