

L'Aide Basée sur les Résultats au Maroc (Partie 2) Extension des services d'approvisionnement en eau en zones rurales

Xavier Chauvot de Beauchêne

Depuis le milieu des années 1990, le Maroc a réalisé des progrès importants dans le développement de l'accès à l'eau potable en zone rurale. L'Office National de l'Eau Potable, l'ONEP, a développé un important réseau d'adduction d'eau par bornes-fontaines dans les communautés rurales, donnant l'accès à l'eau potable à plus de 87 pour cent de la population rurale. Néanmoins, à l'heure actuelle, la majorité des ménages demandent des raccordements individuels, mais les coûts fixes de l'ONEP rendent l'approvisionnement en eau par branchements individuels dans les petites collectivités commercialement déficitaire. Pour mieux servir ces populations, l'ONEP expérimente au Maroc le premier projet pilote de partenariat public-privé pour la sous-traitance de l'approvisionnement et de la gestion des services d'eau dans les zones rurales, à travers un contrat de type « affermage ».¹ Au cours des premières années du contrat décennal, l'opérateur privé reçoit de l'ONEP des subventions basées sur les performances selon une approche d'aide basée sur les résultats, mieux connue sous son acronyme anglais : « Output-Based Aid » ou OBA. L'objectif est de permettre à l'opérateur d'atteindre assez rapidement son seuil de rentabilité pour développer une activité rentable dans le cadre de la structure tarifaire actuelle. En cas de succès, ce modèle pourrait être développé dans d'autres zones combinant petites villes et zones rurales environnantes, offrant ainsi de nouvelles opportunités commerciales pour le secteur privé marocain, tout en améliorant l'accès aux services d'adduction d'eau pour les populations défavorisées.

Contexte

Au Maroc, les autorités locales sont responsables des services d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement. Les grandes villes ont délégué les services d'eau et d'assainissement, soit au secteur privé soit à des régies financièrement autonomes. L'ONEP est l'opérateur national en charge de la production, du transport et de la vente d'eau potable en gros aux opérateurs



Photo reproduite avec l'aimable autorisation de la Banque mondiale

de distribution des grands centres urbains. Les villes moyennes et les zones rurales ne disposant pas des moyens nécessaires, ils font de plus en plus appel à l'ONEP pour gérer leurs services de distribution d'eau. Par conséquent, le mandat de l'ONEP s'est élargi au fil du temps pour inclure les services d'eau potable, et, plus récemment, les services d'assainissement de nombreuses villes moyennes et zones rurales. À la fin 2008, l'ONEP couvrait 80 pour cent des besoins nationaux en eau potable et fournissait l'eau à 28 pour cent de la population marocaine (5,6 millions de personnes dans les centres urbains et 2,8 millions de personnes dans les zones rurales). L'ONEP est un établissement public autonome à but lucratif. Toutefois, sa structure organisationnelle et ses procédures internes comportent des coûts fixes trop élevés pour assurer un approvisionnement rentable dans les zones rurales.

Au cours des dernières années, l'ONEP a testé différents modèles de participation du secteur privé, allant des gardiens gérants de bornes-fontaines à des contrats de services plus complets basés sur la performance. Fort de ces expériences, l'ONEP souhaite désormais aller plus

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

loin dans la participation du secteur privé en matière de service de distribution d'eau potable dans les zones rurales.

Partenariat public-privé

L'ONEP pilote le premier partenariat public-privé pour la sous-traitance étendue de ses responsabilités en matière de distribution d'eau. L'objectif de ce pilote est de fournir des services durables d'approvisionnement en eau et d'étendre les services dans les zones rurales qu'elle dessert. Cette nouvelle approche de partenariat public-privé consiste à inclure non seulement la gestion technique, mais aussi, et pour la première fois, la gestion commerciale. Il est attendu du secteur privé qu'il développe une gestion techniquement et financièrement efficace de la distribution d'eau en milieu rural. Il sera également encouragé à développer l'accès des ménages au réseau d'adduction d'eau par des raccordements individuels et à étendre son périmètre de service à de nouvelles localités rurales, appelées douars. Cette approche devrait permettre à l'ONEP de réduire de façon significative ses coûts d'exploitation et de maintenance (E&M) pour l'approvisionnement en eau, tout en maintenant ses effectifs actuels.

L'ONEP a choisi la zone Sidi Kacem, située au nord-ouest du Maroc, comme zone pilote. En regroupant les petites villes et zones rurales environnantes, la zone pilote représente une population de 130.000 habitants, soit 20.300 ménages, dont près de la moitié se situent sous le seuil de pauvreté ou de vulnérabilité.² Dans cette zone, l'ONEP approvisionne actuellement environ 7.800 ménages en eau potable, à perte ; et n'est donc pas incité à raccorder de nouveaux ménages.

L'approche OBA

La demande pour des raccordements individuels dans la zone pilote est élevée ; elle se trouve toutefois limitée par les frais de connexion, qui représentent l'équivalent de 577 \$EU environ, un montant hors de portée des ménages pauvres ou vulnérables. Cette situation représente un risque direct sur la viabilité financière du pilote et par conséquent, sur l'intérêt du secteur privé. L'ONEP a donc décidé d'introduire une approche d'Aide Basée sur les Résultats (OBA) visant à réduire les frais de raccordement, et à subventionner les raccordements des ménages qui seront réalisés par l'opérateur privé. L'innovation de cette approche vient du fait que l'opérateur privé doit préfinancer les « résultats » (dans le cas présent le raccordement fonctionnel au réseau d'eau potable) et ne reçoit la subvention qu'après la réalisation de ces « résultats » et leur vérification par l'ONEP.

L'ONEP a sollicité l'appui de la Banque mondiale et du Partenariat Mondial pour l'Aide Basée sur les Résultats (GPOBA³), et a obtenu le financement sous forme de don d'une assistance technique pour la conception de l'approche OBA. Le GPOBA n'ayant pas de fonds disponibles pour financer le pilote lui-même, l'ONEP a décidé de le financer sur ses fonds propres.

L'idée principale de l'ONEP est de permettre à l'opérateur privé sous-traitant qui prend en charge la gestion d'opérations de ce type pour une période de dix ans de réduire ses coûts d'E&M à un niveau lui permettant d'atteindre le seuil de rentabilité suffisamment rapidement afin de développer une entreprise financièrement viable dans le cadre de la structure tarifaire fixée par le gouvernement. L'opérateur privé ne percevra pas de commission de gestion, mais

Tableau 1. Résultats et objectifs de performance utilisés dans la conception du pilote

Objectif du contrat	Résultat	Unité de mesure	Objectifs de performance	Subvention disponible pour les :
Minimiser le déficit initial d'exploitation	Ventes d'eau dans la zone pilote	Mètres cubes (m ³) vendus	3 millions m ³	3 premières années d'exploitation
Etendre le service à 14 nouveaux douars	Nouveaux douars desservis	Mètre linéaire (ml) d'extension du réseau	Estimations initiales de 40.000 ml	4 premières années d'exploitation
Accroître la clientèle par de nouveaux raccordements	Raccordement fonctionnel des ménages au réseau d'eau potable	Raccordements individuels des ménages	8.500 raccordements individuels	5 premières années d'exploitation

Source: ONEP

sera rémunéré à partir des recettes collectées auprès des clients. Il recevra également une subvention de l'ONEP, sur la base de la réalisation de trois résultats prédéfinis, chacun conçu de manière à encourager l'opérateur privé à atteindre la masse critique de clients et de ventes d'eau nécessaires pour rentabiliser son entreprise. Pour une plus grande incitation à la performance, les subventions seront limitées dans le temps. Les résultats escomptés et les subventions correspondantes sont présentés dans le Tableau 1.

Détermination du niveau de subvention

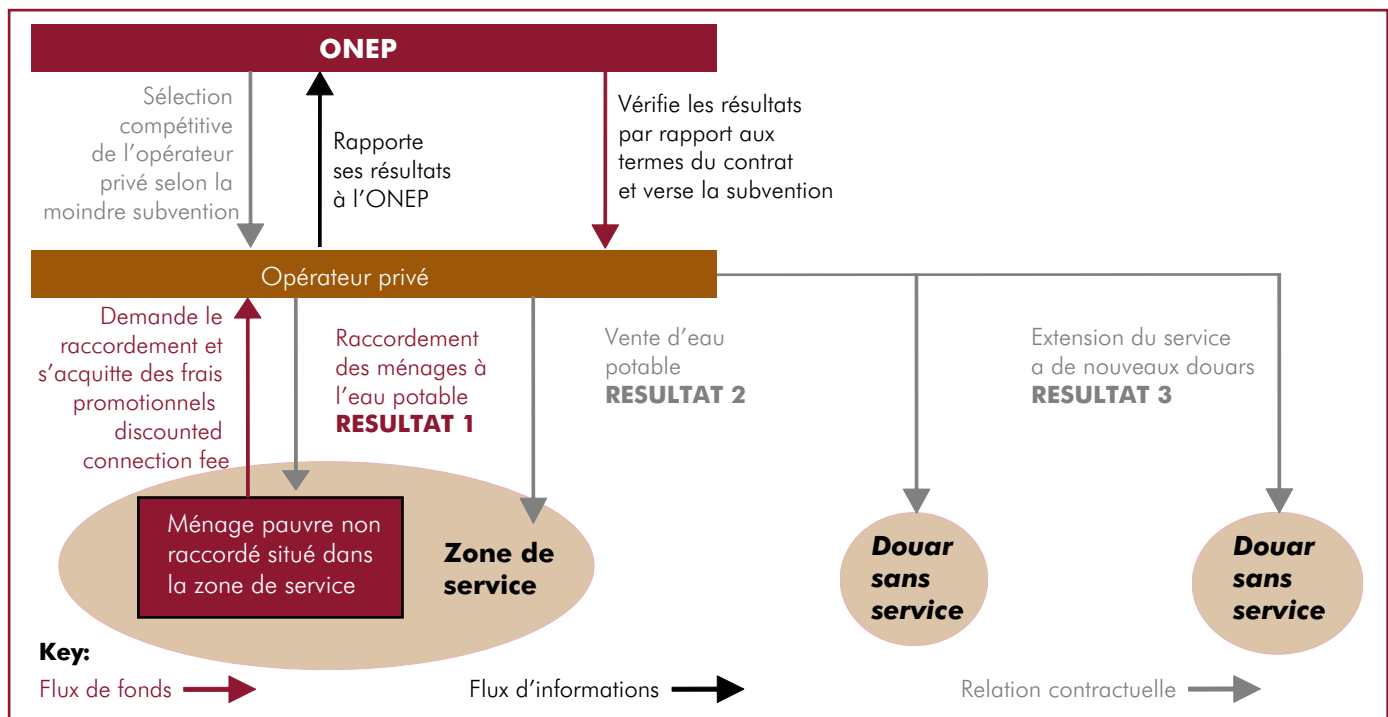
Le montant de la subvention et, par conséquent, le coût unitaire par raccordement, seront déterminés par un processus d'appel d'offres concurrentiel sur la base d'objectifs clairement définis dans les documents d'appels d'offres. Le candidat le moins-disant en termes de subvention combinée remportera l'offre. Le montant de la subvention autorisé pourrait être plafonné.

La subvention OBA pour le raccordement des ménages représentera la différence entre les frais de raccordement optimisés à la charge des ménages et le coût réel du raccordement. L'ONEP a proposé un montant de 2.500 MAD (l'équivalent de 289 \$EU) comme prix promotionnel de raccordement⁴ dans les

zones rurales dont la gestion lui incombe. Toutefois, l'opérateur privé se réservera le droit de développer des conditions similaires ou d'en proposer de nouvelles susceptibles de mieux servir ses intérêts pour promouvoir les raccordements des ménages. Les enquêtes menées dans la zone pilote ont démontré que 80 pour cent des ménages seraient prêts à se raccorder au prix de 2.500 MAD. Le paiement de la consommation d'eau est d'un coût abordable, comme en témoigne le taux de recouvrement de 100 pour cent par l'ONEP à travers le pays.

Pour être éligible à une subvention OBA, les ménages doivent exprimer leur intérêt pour un raccordement individuel et verser un acompte de 1.000 MAD. Les ménages qui n'auront pas effectué cette démarche avant l'achèvement des travaux d'extension dans leurs quartiers se verront demander la totalité des frais de raccordement. Dans le cadre de la gestion de l'ONEP, les ménages pauvres et vulnérables satisfaisant les critères d'éligibilité aux « branchements sociaux » (revenus mensuels inférieurs à 3.000 MAD) pourront payer le solde en versements échelonnés sur trois ans, à un taux d'intérêt de 5 pour cent (à comparer au taux de micro crédit classique de 18 pour cent). L'opérateur privé en sous-traitance pourrait décider d'offrir les mêmes conditions, bien que ce ne soit pas une obligation contractuelle. Les modalités de mise en œuvre du projet sont présentées dans la figure 1.

Figure 1. Modalités de mise en œuvre du projet



Résultats attendus

Les raccordements des ménages devraient fournir un accès à prix abordable à un approvisionnement en eau sûr et fiable, et de qualité et quantité adéquates. Les autres retombées positives attendues incluent : le gain de temps qui permettra aux adultes de s'adonner à des activités génératrices de revenus et aux enfants et jeunes de se consacrer aux études ; l'amélioration des conditions d'hygiène, entraînant une diminution des taux de morbidité et de mortalité, surtout chez les enfants de moins de 5 ans ; la réduction des dépenses de santé et l'amélioration de la productivité au travail. De façon plus générale, le projet pilote introduira la gestion du service fondée sur la demande dans les zones rurales, où les investissements réalisés par l'ONEP pour le développement de l'accès à l'eau par les bornes-fontaines génèrent des revenus très modestes, les populations y ayant de moins en moins recours. Le projet pilote permettra également de démontrer et de documenter un moyen possible de réduire les frais d'E&M fixes et variables de l'ONEP, qui permettrait, en cas de réplification, d'améliorer la viabilité financière à long terme de l'ONEP.

Aspects novateurs

Ce projet pilote est novateur et ouvrira la voie à la réforme dans le secteur de l'eau pour les zones rurales au Maroc,

En premier lieu, le projet introduira une nouvelle dimension de partage des risques, au travers de ce premier partenariat public-privé dans l'approvisionnement en eau dans les petites villes et les zones rurales environnantes au Maroc. La structure du pilote vise à mettre en place les bonnes incitations, en fournissant un appui ciblé en vue d'atteindre une masse critique de clients qui permettra d'assurer la viabilité financière de l'opérateur. L'ONEP conservera la responsabilité légale et les bénéficiaires finaux resteront les clients de l'ONEP. L'opérateur privé assumera les risques techniques, financiers et commerciaux. Ce mécanisme fournira à l'ONEP et à l'opérateur privé de grandes incitations à la performance : l'opérateur privé risque de perdre la subvention correspondant aux résultats qu'il ne parviendrait pas à fournir ; l'engagement légal de l'ONEP vis-à-vis des collectivités locales et des ménages l'oblige à assumer la prestation de service si l'opérateur privé s'avérait ne pas être à la hauteur de la tâche.

Deuxièmement, le pilote favorisera une situation mutuellement bénéfique. Il permettra de tester une

option possible permettant d'assurer la viabilité financière à long terme de l'ONEP, tout en encourageant le développement de nouveaux opérateurs locaux qui pourraient par la suite soumissionner pour une plus large délégation de service et/ou de gérer l'assainissement.

Troisièmement, le pilote pourrait également impliquer une banque commerciale locale dans la gestion et le transfert des subventions. Cette situation est susceptible de créer des conditions favorables pour l'ONEP, l'opérateur privé, et la banque en vue de promouvoir des solutions de financements intégrées pour les ménages, à travers des prêts à court terme de montants correspondant aux frais de raccordement. Un tel arrangement permettrait à chaque partie prenante de se concentrer sur son activité principale et donnerait à l'opérateur privé une plus grande assurance que son paiement s'effectue rapidement après l'avis favorable du vérificateur indépendant.

Quatrièmement, le pilote présente une fenêtre d'opportunité pour les petites et moyennes entreprises du secteur privé au Maroc qui pourraient ainsi développer de nouvelles expertises dans le secteur de l'eau. Des opérateurs privés internationaux gèrent les services d'eau dans les grandes villes. Cette opération rurale donne aux petites et moyennes entreprises une opportunité de se positionner dans le secteur de l'eau à une dimension gérable.

Résultats enregistrés

Le pilote est à un stade avancé en matière de passation des marchés et a suscité un grand intérêt de la part du secteur privé. En raison du caractère novateur du projet pilote, l'ONEP a organisé un premier atelier afin de rassembler les soumissionnaires potentiels, présenter le projet pilote, et répondre aux questions. Un deuxième atelier a eu lieu avec les soumissionnaires pré-qualifiés pour expliquer les documents d'appel d'offres et le mécanisme financier. La Banque mondiale a financé les services de consultants pour aider l'ONEP à organiser et à modérer chacun de ces ateliers, auxquels des membres de l'équipe de la Banque mondiale ont participé. Compte tenu du grand intérêt manifesté par le secteur privé, l'ONEP est convaincue que tous les soumissionnaires pré-qualifiés remettront des offres valables.

En cas de succès, ce modèle d'approvisionnement en eau potable dans les zones rurales pourrait être étendu à d'autres groupements de petites villes et des zones rurales environnantes au Maroc, offrant ainsi des perspectives commerciales au secteur privé, tout

en améliorant l'accès à l'eau potable dans les zones rurales. Cette opération pilote pourrait donner au secteur privé marocain des opportunités uniques de se positionner sur le marché de l'approvisionnement en eau en milieu rural et éventuellement dans les grands centres urbains.

- ¹ Affermage: type de contrat de partenariat public-privé en vertu duquel l'opérateur prend en charge et gère les infrastructures publiques (ici les services d'eau) et collecte les recettes auprès des clients, mais n'entreprend et ne finance pas de nouveaux investissements. Dans le cadre d'un affermage, l'opérateur distribue généralement les recettes selon une formule préétablie, stipulée dans le contrat. Le contrat décrit dans ce document diffère d'un affermage en ce que la responsabilité de la prestation de services, déléguée à l'ONEP par les municipalités, reste celle de l'ONEP et les clients restent ceux de l'ONEP.
- ² Au Maroc, est considéré pauvre un ménage vivant avec moins de 1 Dollar EU (\$EU) par personne et par jour (1,745 Dirhams Marocain – MAD par ménage et par mois). Le seuil de vulnérabilité correspond à 150 pour cent du seuil de pauvreté, soit 1,5 \$EU par personne et par jour.
- ³ Selon l'acronyme anglais « Global Partnership on Output-Based Aid ».
- ⁴ Ce montant qui pourrait être revu à la hausse reste à confirmer. Une analyse est en cours avec l'appui de la Banque mondiale afin de mettre à jour les informations qui ont conduit à la proposition de ce prix réduit, issu des prix en vigueur en 2005.

A propos de la série « OBApproaches »

« OBApproaches » 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