

## Aide basée sur les résultats au Viet Nam : Accès des ménages ruraux aux services d'adduction d'eau

Mario Suardi

**A**u Viet Nam, l'approvisionnement durable en eau des populations rurales pose problème depuis de nombreuses années. En milieu rural, où se concentrent environ 74 % de la population, à peine 48 % des ménages ont accès à l'eau potable, contre 82 % en zone urbaine<sup>1</sup>. Seuls 30 % des petites villes disposent de réseaux d'adduction d'eau et, même dans ce cas, la proportion des ménages desservis est très faible, ne dépassant pas 20 %. De nombreuses agglomérations n'ont pas d'eau courante ; en saison sèche, les résidents doivent recourir à des sources d'eau polluées pour satisfaire leurs besoins essentiels.

La présente note décrit la mise en œuvre réussie — et sa réplification à plus grande échelle — d'un projet de type OBA (aide basée sur les résultats) destiné à fournir de l'eau salubre à des populations rurales pauvres du Centre et du Sud du Viet Nam, par l'intermédiaire de communautés locales et de petits opérateurs privés.

Alors que les Centres provinciaux d'approvisionnement en eau et d'assainissement des zones rurales du Viet Nam exploitent des réseaux d'eau dans des agglomérations relativement vastes (d'au moins 600 ménages), dans de plus petits villages, cette fonction est dévolue aux Comités populaires communaux (CPC) qui, souvent, n'ont pas les ressources suffisantes pour répondre aux besoins des populations. Dans ces villages, le gouvernement a obtenu très peu de résultats, surtout à cause du manque de mobilisation des populations, de l'importance accordée à la construction des infrastructures au détriment de la gestion des réseaux, et de tarifs trop bas pour couvrir les charges d'exploitation et d'entretien. Mais, compte tenu de l'ampleur de la demande, on assiste à un engagement croissant des opérateurs privés et des organisations non gouvernementales (ONG) dans l'approvisionnement en eau des zones rurales et des petites villes, selon une approche qui met à contribution les usagers en les faisant s'acquitter des frais d'eau et en les faisant participer en nature aux travaux de construction.

### Travailler avec une ONG pour l'approvisionnement en eau en milieu rural

Depuis plus d'une décennie, l'ONG internationale *East Meets West Foundation* (EMWF) et sa filiale Reach Viet Nam collaborent avec les administrations locales et les



Viet Tuan Tran pour le GPOBA

bénéficiaires pour assurer l'approvisionnement en eau potable des ménages ruraux selon une approche axée sur les communautés. EMWF a démontré sa capacité à fournir des services viables à faible coût, et est beaucoup appréciée par les usagers. Sa réussite repose sur l'importance accordée aux populations et sur leur volonté de participer aux projets à la fois en argent et en nature. L'adhésion des populations a largement contribué à assurer la viabilité de ses interventions, et explique ses excellents résultats.

Avant l'implication du Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats (GPOBA), les travaux d'EMWF dans le domaine de l'hydraulique rurale devaient avancer au gré de subventions incertaines. Il lui était dès lors difficile de planifier à long terme, et l'ONG était privée des gains d'efficacité découlant de financements plus stables. Depuis 2007, le GPOBA met à la disposition d'EMWF une source de financements limitée pour expérimenter la démarche OBA dans l'hydraulique rurale, et pouvoir ainsi travailler dans un cadre plus stable avec des perspectives à plus long terme. La démarche OBA se fonde sur un mécanisme novateur de partage des risques qui accroît les performances d'EMWF tout en optimisant les ressources disponibles et en se focalisant sur la viabilité des interventions.

### Ciblage géographique

Le projet financé par le GPOBA a démarré en 2007. Initialement, le but visé était d'aider les populations

**Mario Suardi** est un spécialiste senior des infrastructures auprès du Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats.

pauvres dans cinq provinces du Centre du Viet Nam, où EMWF est active, à accéder à de meilleurs services d'approvisionnement en eau. Quang Nam, Quang Tri, Quang Binh, Quang Ngai et Thua Tien Hué sont parmi les provinces les plus pauvres du pays, avec des taux de pauvreté pouvant atteindre 29 %<sup>2</sup>. Le projet vise à desservir 75 communautés choisies selon les critères et exigences ci-après :

- EMWF et les autorités locales concernées s'entendent sur le site du projet après consultation des populations bénéficiaires ;
- EMWF réalise des forages exploratoires qui permettent de trouver des sources d'eau viables ;
- l'eau de boisson disponible actuellement ne répond pas aux normes de qualité du gouvernement ;
- l'étude d'impact environnemental réalisée sur le site au titre du Cadre d'évaluation environnementale est concluante ;
- chaque ménage signe une lettre d'engagement dans laquelle il promet de fournir de la main-d'œuvre, de payer pour être raccordé au réseau d'eau et d'acquitter régulièrement les frais d'eau ;
- au moins 50 % des ménages inscrits ont versé la caution requise pour l'achat du matériel nécessaire au raccordement au réseau ;
- un accord est conclu pour la gestion et l'exploitation du réseau, et le processus de sélection des individus ou d'un opérateur privé chargés d'administrer le futur réseau d'approvisionnement est en cours.

EMWF a choisi 19 communes dans quatre provinces (aucune à Quang Ngai) pendant la première année d'exécution (2008). Dans celles-ci, le taux de pauvreté, tel que mesuré selon la norme internationale d'un revenu par habitant inférieur à 1,25 dollar par jour, est quasiment de 100 %.

## Dispositifs contractuels et institutionnels

En novembre 2007, le GPOBA et EMWF ont conclu un accord de don d'un montant de trois millions de dollars, avec la possibilité de porter ce financement à cinq millions de dollars après la revue à mi-parcours. Selon les termes de ce contrat, EMWF est responsable de la gestion financière, des achats, du respect des mesures de sauvegarde (environnementale et sociale), du suivi et de la production des rapports. Elle a l'entière responsabilité du préfinancement, de l'exécution du projet et de la fourniture satisfaisante du service, et en assume totalement les risques.

Certaines fonctions sont transférées aux autorités locales après le démarrage des travaux, conformément au Protocole d'entente conclu avec EMWF pour chaque aménagement hydraulique. Il revient auxdites autorités de fixer et de réviser les tarifs de l'eau de manière à couvrir les coûts d'exploitation et d'entretien,

et de constituer une réserve pour les réparations et, éventuellement, l'extension du réseau.

L'indicateur de résultat pour ce projet de type OBA est le raccordement effectif des ménages au réseau d'adduction d'eau potable, avec six mois de consommation facturée. Après vérification par un agent indépendant, le financement du GPOBA est décaissé comme suit :

- 80 % une fois les ménages raccordés au réseau ;
- 20 % après six mois de fourniture satisfaisante du service.

Pour un village de taille moyenne (400 ménages), le coût total du réseau — calculé sur la base de projets similaires réalisés par EMWF entre 2004 et 2006 — était estimé initialement à 50 800 dollars par village. À 127 dollars le branchement, ce projet soutient avantageusement la comparaison avec les coûts appliqués actuellement sur le marché et d'autres projets financés par des bailleurs de fonds et/ou créanciers intervenant au Viet Nam. La subvention du GPOBA a été fixée à 100 dollars par branchement, l'écart de financement étant couvert par des contributions des ménages bénéficiaires et par les administrations locales. Voir le tableau 1 plus bas.

Dans le cadre du projet du GPOBA, EMFW emprunte de l'argent auprès de la banque Wells Fargo pour préfinancer les travaux de construction.

Les tarifs appliqués sur les réseaux financés par EMWF varient de 2 000 à 2 500 dong (0,12 à 0,15 dollars) par m<sup>3</sup> d'eau, soit quasiment le double du taux appliqué sur de nombreux réseaux publics d'adduction d'eau, ce qui garantit la viabilité du projet. Même à ce prix, les factures mensuelles de l'eau restent inférieures à 2 % du revenu mensuel des ménages les plus pauvres.

Chaque foyer désireux de se raccorder au réseau doit signer une lettre d'engagement adressée à EMWF et aux CPC et Comité populaire de district concernés, dans laquelle il accepte de payer les frais d'installation d'une conduite d'eau dans sa maison ; de fournir de la main-d'œuvre pour les travaux de raccordement et de creusement des tranchées de canalisation pour la commune ; d'acquitter les factures d'eau mensuelles ; et de participer aux activités de promotion de l'hygiène et de la salubrité.

À cause de facteurs échappant au contrôle d'EMWF, notamment la flambée des prix des matériaux de construction et la hausse de l'inflation, la subvention par unité a été relevée à 140 dollars en avril 2009. Le montant du don étant fixe (trois millions de dollars), le nombre de bénéficiaires a diminué de 30 000 à environ 22 000 ménages. Le tableau 2 montre la nouvelle répartition des coûts du projet.

Malgré une augmentation des coûts et les mauvaises conditions météorologiques prévalant dans la zone d'intervention du projet, la mise en œuvre a bien avancé, comme l'a confirmé l'équipe pendant la revue

Tableau 1. Description des coûts à l'évaluation préalable du projet

Description des coûts	Coût par ménage	Coût d'un réseau (400 ménages)	Coût total du projet (75 réseaux)	Pourcentage du coût total
Préfinancement des coûts de construction par EMWF = subvention du GPOBA	100	40 000	3 000 000	78,7
Contribution financière des ménages	14	5 600	420 000	11,0
Contribution en nature des ménages	11	4 400	330 000	8,7
Valeur des terres mises à disposition par les administrations locales	2	800	60 000	1,6
<b>TOTAL</b>	<b>127</b>	<b>50 800</b>	<b>3 810 000</b>	<b>100</b>

HH = Tous les coûts sont en dollars des États-Unis.

à mi-parcours effectuée en août 2009. Cela a amené le GPOBA à porter sa subvention à 4,5 millions de dollars, relevant ainsi le nombre de bénéficiaires escomptés à environ 33 000 ménages.

Chaque trimestre, EMWF transmet au GPOBA des rapports d'activité présentant les résultats obtenus, les demandes de remboursement, les indicateurs de suivi du projet et des informations sur la gestion financière. Les résultats satisfaisants sont ensuite vérifiés par un agent indépendant recruté par le GPOBA, puis présentés dans un rapport trimestriel comportant des recommandations sur les subventions à payer. Les rapports sont soigneusement étudiés avant le paiement des subventions. La figure 1 récapitule les aspects contractuels et institutionnels du projet.

## Enseignements

Entre autres enseignements, la mise en œuvre de ce projet d'hydraulique rurale montre dans quelle mesure le transfert du risque au prestataire de services encourage ce dernier à obtenir des résultats aussi rapidement que possible, en tirant le meilleur parti des ressources disponibles. L'agent indépendant chargé de la vérification, qui est au cœur de l'approche OBA, permet de s'assurer que la qualité, la transparence et l'obligation de responsabilité sont maintenues aux niveaux requis tout au long du projet. À partir des enseignements tirés de la première phase, une nouvelle démarche a été proposée pour la phase suivante prévue dans les provinces du

Sud. Cette démarche permet d'impliquer davantage de petits opérateurs privés : ces derniers préfinanceraient les travaux de construction et exploiteraient de nouveaux réseaux tandis qu'EMWF se concentrerait sur la définition et l'évaluation des projets, le GPOBA payant la portion correspondante de la subvention aux opérateurs privés. Cette proposition a été adoptée car elle cadre avec la politique de socialisation approuvée par le Gouvernement vietnamien ; celle-ci établit en effet un cadre de partenariat public-privé dans le secteur de l'approvisionnement en eau et l'assainissement en zones rurales. L'équipe s'est rendue dans deux provinces du sud du pays pour évaluer la faisabilité de cette initiative.

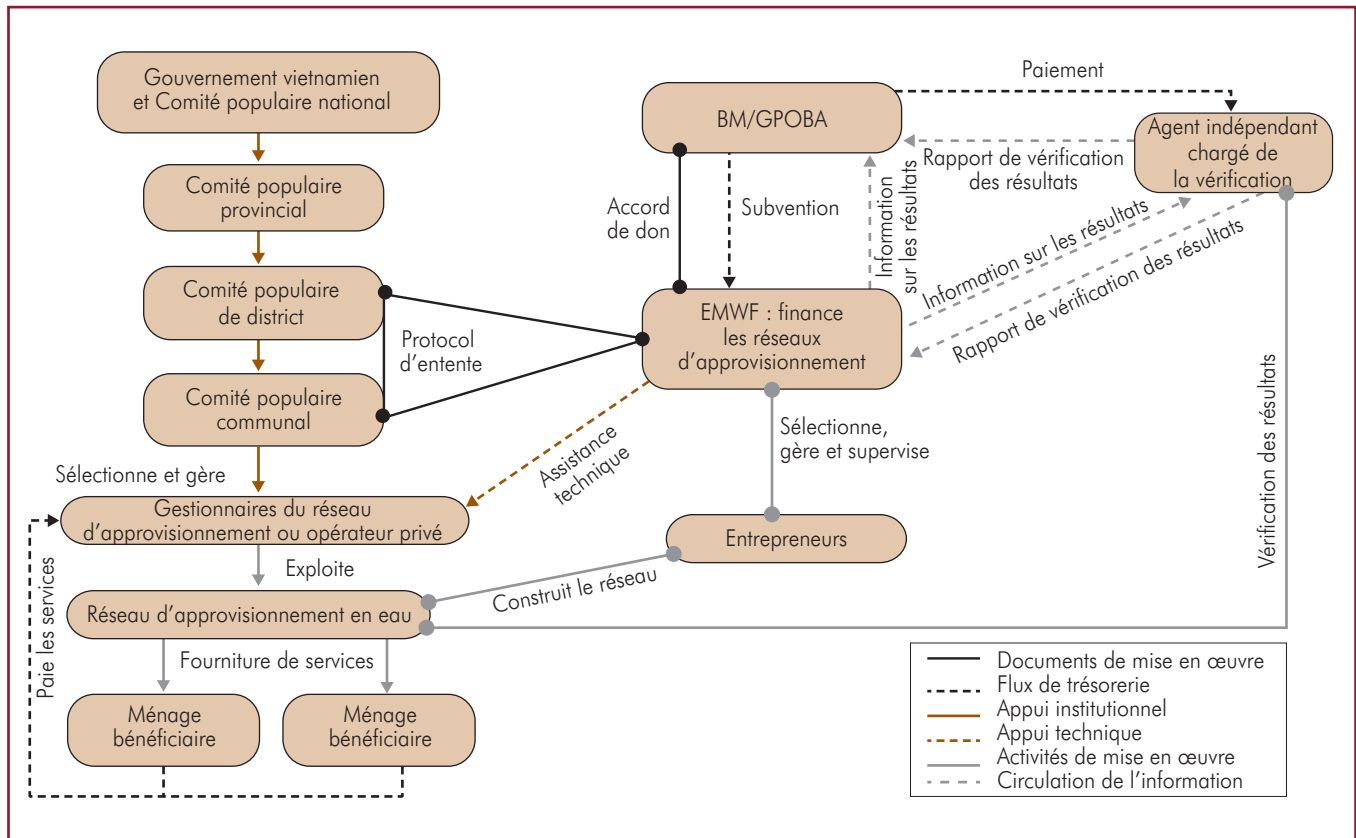
Une autre grande leçon tirée de cette expérience est qu'il faut engager le dialogue avec le gouvernement au début du processus, notamment quand on a constaté que ce dernier peut être internalisé et transposé à plus grande échelle. Le ministère vietnamien de l'Agriculture et du Développement rural a suivi de près l'évolution du projet, en organisant notamment un atelier pour discuter de la démarche OBA — qu'il a ensuite adoptée — comme moyen de régler les problèmes d'approvisionnement en eau en milieu rural.

La réussite de ce projet, ainsi que l'appui du ministère de l'Agriculture et du Développement rural, a créé les conditions propices à la transposition de la démarche OBA à plus grande échelle — en l'adaptant au besoin — pour soutenir le programme national cible d'extension de services durables d'approvisionnement en eau et d'assainissement aux zones rurales. Cette mise à l'échelle

Tableau 2. Nouvelle répartition des coûts du projet

Description des coûts	Coût par ménage	Coût d'un réseau (430 ménages)	Coût total du projet (75 réseaux)	Pourcentage du coût total
Préfinancement des coûts de construction par EMWF = subvention du GPOBA	140	60 200	4 500 000	84,7
Contribution financière des ménages	14	6 020	450 000	7,9
Contribution en nature des ménages	11	4 730	355 000	6,2
Valeur des terres mises à disposition par les administrations locales	2	860	65 000	1,1
<b>TOTAL</b>	<b>167</b>	<b>70 520</b>	<b>5 370 000</b>	<b>100</b>

Figure 1. Dispositifs contractuels et flux de trésorerie



encouragera le secteur privé à participer à la construction et à la gestion de futurs réseaux d'adduction d'eau et d'assainissement, un objectif visé par la Politique nationale de socialisation.

Ce projet illustre également l'importance du partage des expériences et des réussites. Grâce aux moyens déployés par EMWF pour communiquer sur l'évolution du projet initial, populations et autorités se sont mobilisées en faveur de l'expansion du projet aux provinces du sud.

Au 30 juin 2011, EMWF avait construit 66 réseaux et raccordé 26 745 ménages, équivalant à 133 725 bénéficiaires. Dix autres réseaux sont en construction pour raccorder 5 955 ménages supplémentaires.

<sup>1</sup> 2004 (Bureau des statistiques du Viet Nam – Enquête sur les conditions de vie — 2004).

<sup>2</sup> En 2004, quand le taux national de pauvreté était de 18,1 %, le seuil de pauvreté établi par le gouvernement était de 200 000 dong (12,5 dollars) par habitant et par mois en zones rurales.

## 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 (ou sur 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 leurs 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.