

L'aide basée sur les résultats Soutenir la prestation de services d'infrastructure à travers des subventions explicites et liées aux résultats

L'élargissement de l'accès à l'infrastructure et aux services sociaux de base est fondamental pour réduire la pauvreté et atteindre les objectifs de développement pour le Millénaire (ODM). Cependant, un tel élargissement constitue un défi à cause de l'écart qui existe entre le coût de prestation du service au niveau requis et le montant pouvant être financé par les recettes en provenance des usagers. Pour des raisons socioéconomiques diverses, les subventions ont souvent joué un rôle dans le financement de cet écart. La capacité d'acquitter les frais inhérents à une prestation de service d'infrastructure peut être limitée, notamment chez certains groupes défavorisés. La prestation peut revêtir un caractère de « bien public » rendant difficile la collecte des recettes en provenance des usagers. De plus, il peut y avoir des externalités économiques positives telles que les avantages de la consommation par un individu, qui sont ressentis à une plus grande échelle dans la société, par exemple dans les secteurs de la santé et de l'assainissement.

Cependant, étant donné les engagements politiques pris par un certain nombre de pays d'accroître les flux d'aide, et compte tenu des inquiétudes grandissantes au sujet de l'efficacité de l'aide, il est essentiel que les subventions soient liées à la prestation effective des services ou aux « résultats. »

L'aide basée sur les résultats (ABR) se présente comme moyen d'y parvenir. L'ABR est une stratégie conçue pour appuyer la fourniture de services de base dans les secteurs de l'eau, l'assainissement, l'électricité, les télécommunications, et le transport, lorsqu'il serait justifié sur le plan de l'action publique de recourir à des subventions explicites et liées à des résultats pour compléter ou remplacer les paiements des usagers. Deux principales caractéristiques permettent de distinguer les subventions allouées dans le cadre de l'aide basée sur les résultats des autres formes de subventions attribuées par l'État : dans le cadre de l'aide basée sur les résultats, les subventions sont explicites et liées à la performance.

Les interventions de type ABR sont dites explicites parce qu'elles permettent de savoir clairement *pourquoi* la subvention octroyée, *qui* reçoit cette subvention et qui l'a octroyée, et *l'objet* de la subvention (aussi bien l'activité que les ressources financières engagées). D'un point de vue historique, la prestation de service d'infrastructure

tant dans les pays industrialisés que dans les pays en développement s'est généralement faite sur la base des subventions dites « implicites » et non explicites. Les mécanismes de subventions implicites sont mal ciblés et souvent inefficaces. Ils ont tendance à bénéficier plus aux clients les mieux lotis vivant en général dans les zones urbaines ; laissant les plus démunis dans le besoin le plus total. Les prestations de service d'infrastructure subventionnées peuvent être fournies à des taux largement en dessous du prix que les clients sont capables de payer et disposés à acquitter. De plus, ces subventions peuvent dévier les ressources publiques déjà rares d'autres emplois importants auxquelles elles pourraient servir.

Le principe de l'aide basée sur les résultats est lié à la performance car il conditionne étroitement la rémunération du prestataire à la prestation effective du service spécifié ou à l'obtention des résultats. Cette rétribution sur la base des résultats fait supporter le risque relatif à la performance par le prestataire qui finance personnellement le service et, dans la majorité des cas, est remboursé après vérification que la prestation a été fournie de manière satisfaisante. À l'inverse, avec d'autres mécanismes, les bailleurs de fonds ou les gouvernements (ou les deux) financent les « apports » à l'avance de sorte que le transfert du risque lié aux résultats supporté par le prestataire de service est relativement moindre.

L'ABR peut améliorer l'efficacité de l'aide grâce à :

- *une plus grande responsabilisation.* Le transfert du risque lié aux résultats pour le faire supporter par le prestataire de service permet de maintenir la pression afin que ce dernier obtienne les résultats spécifiés.
- *l'amélioration de la transparence.* Une reconnaissance explicite et l'identification des bénéficiaires des subventions contribuent à réduire les risques de corruption.
- *l'optimisation des ressources financières.* L'allocation des fonds dans le cadre de l'aide basée sur les résultats par voie d'appel d'offres et le transfert du risque lié aux résultats au prestataire peuvent aider à optimiser les ressources financières.

Le contenu de cette brochure (OBA Approaches) est tiré du document de travail du Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats qui porte le même titre, N° 4, mars 2005.

- *la réduction des distorsions économiques.* Une reconnaissance explicite et l'identification des subventions peuvent aider à réduire les distorsions économiques que les subventions tendent à introduire.

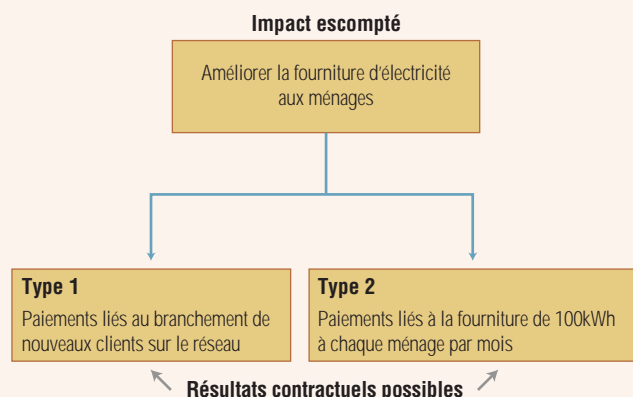
En outre, les approches fondées sur le principe de l'aide basée sur les résultats sont un mécanisme utilisé dans la mise en place de partenariats entre les secteurs public et privé : l'utilisation efficace des financements des bailleurs de fonds et du budget de l'État à travers des mécanismes tels que l'aide basée sur les résultats peut contribuer à mobiliser les capitaux privés et encourager l'efficacité afin de multiplier les prestations en faveur des pauvres.

Les principes clés du concept

La mise en œuvre du concept d'aide basée sur les résultats sera différente, du moins légèrement, d'un projet à l'autre. Depuis l'an 2000, année du lancement officiel de l'aide basée sur les résultats, quelques 50 projets (pour la plupart des projets de la Banque mondiale) ont été formulés et comportent un volet d'ABR. Cependant, plusieurs de ces projets sont en phase initiale d'exécution. Par conséquent, la collecte de données pouvant étayer l'utilisation de l'ABR comme outil d'amélioration de l'efficacité de l'aide est en cours, de même que les enseignements permettant de concevoir ce type de mécanismes. Quelque soit le contexte d'exécution d'un projet d'ABR, trois principes clés sont à prendre en compte.

- *Concevoir un ingénieux système de subvention.* Ceci implique qu'il faut : affiner le ciblage des subventions (s'il y a lieu) afin qu'elles n'atteignent des bénéficiaires autres que ceux qui sont visés (voir encadré 1), allouer juste le montant des subventions nécessaires pour susciter la réaction désirée et minimiser les distorsions du marché et optimiser la durabilité de toute subvention ne constituant pas un obstacle au développement à long terme ou n'empêchant pas d'atteindre des objectifs dans d'autres domaines (voir encadré 2).

Figure 1 : Impact et résultats dans l'hypothèse d'un mécanisme d'ABR dans le secteur de l'électricité



- *Instaurer un système d'incitation à la performance.* Le risque lié aux résultats peut être transféré au prestataire des services en octroyant des subventions à travers une procédure d'appel d'offres ou en élaborant des

Encadré 1. Cibler ou ne pas cibler ? Deux mécanismes d'ABR dans le secteur de l'eau

Le ciblage des subventions peut être difficile, précisément à cause des montants engagés. En réalité, dans de nombreux cas, l'on pourrait dire que les coûts générés par le ciblage n'en valent pas la peine. Cependant, comme le montrent les exemples du Cambodge et du Paraguay, quelques dispositions peuvent aider à s'assurer que les subventions vont effectivement aux bénéficiaires visés.

Dans le cadre d'un projet d'adduction d'eau et d'assainissement dans les provinces et les zones périurbaines du Cambodge, il avait été décidé que les subventions accordées au titre du mécanisme d'ABR iraient directement aux ménages : les foyers pauvres jugés éligibles seraient approvisionnés (par un opérateur privé sélectionné par appel d'offres) grâce à un don de l'Association internationale de développement (IDA). Une fois quatre villes pilotes identifiées, les communautés locales ont joué un rôle important dans la sélection des foyers qui devaient recevoir la subvention. Une enquête auprès des ménages avait été réalisée au sein de la communauté aux fins de collecte de données, les représentants des villageois ainsi que les membres du conseil municipal définissant les critères de pauvreté. C'est sur la base de ces critères et des résultats de l'enquête que les communautés ont elles-mêmes identifié les ménages pauvres qui devaient recevoir la subvention. Un consultant indépendant a par la suite procédé à un contrôle par sondage déterminant que des 13 000 ménages les plus pauvres identifiés dans les quatre villes, les 3 000 ménages les plus démunis seraient approvisionnés en eau dans le cadre de la subvention.

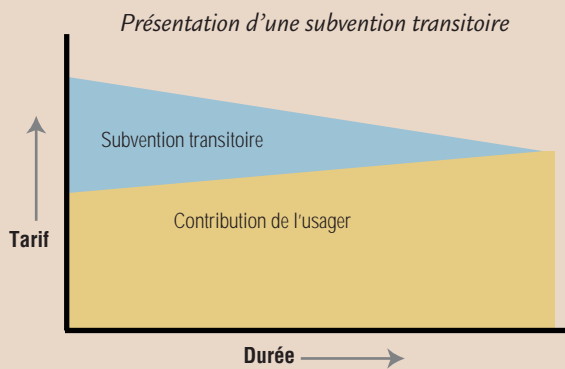
Au Paraguay, un projet d'ABR s'est appuyé sur les *aguateros* (petits entrepreneurs du secteur de l'eau) et les sociétés de construction locales pour approvisionner les communautés rurales pauvres en eau. Ces prestataires sélectionnés au terme d'un appel d'offres devaient recevoir une partie de leur rémunération des usagers et l'autre d'un fonds de subvention financé par la Banque mondiale. Dans le cas du projet au Paraguay, au lieu d'approvisionner individuellement les ménages pauvres, ce sont les zones rurales non encore desservies et les petites villes constituées en majorité de pauvres qui ont été sélectionnées pour recevoir la subvention. De plus, les clients les plus démunis avaient la possibilité de convertir en main d'œuvre leur paiement au prestataire de service en creusant des canalisations.

Source : Mumssen 2004 and Drees 2004

Encadré 2 Bien concevoir la subvention

La taille et le type de subvention requise pour financer les services en l'absence des recettes en provenance des usagers peuvent varier considérablement. Pour des besoins de simplicité, l'on peut distinguer trois types de situations :

- Celles qui nécessitent une subvention *unique*, généralement en appui aux frais initiaux de branchement.
- Celles qui nécessitent une subvention *transitoire*, par exemple pour amortir une augmentation tarifaire à un niveau permettant de recouvrer l'intégralité des frais (voir la figure ci-dessous).
- Celles qui nécessitent une subvention *récurrente*, par exemple l'appui aux tarifs acquittés par les plus pauvres.



contrats de subvention liée aux résultats. Le défi majeur dans la conception des systèmes incitant à la performance est de déterminer quels résultats lier au paiement de la subvention (c'est-à-dire, quels résultats auront l'impact escompté). Par exemple, si le mécanisme d'ABR décrit dans la figure 1 ci-dessous était mis en application dans une zone rurale en Afrique subsaharienne où le taux d'accès à l'électricité est considérablement bas, les résultats de type 1 ou 2 (ou même les deux) pourraient être appropriés. En revanche, si ce même mécanisme était par exemple envisagé dans l'un des pays de l'Asie centrale où la plupart des clients sont déjà branchés sur le réseau électrique municipal ou national, il serait probablement plus judicieux de lier les subventions au résultat de type 2.

- *Susciter une dynamique de concurrence ou de pression.* Il est important de créer une dynamique de pression due à la concurrence car cela permet d'optimiser les ressources financières en minimisant le montant de subvention requis ou en optimisant les avantages à tirer du montant d'une subvention (voir encadré 3). Cette manière de procéder est essentielle dans le cadre des mécanismes impliquant les acteurs des secteurs public et privé où il peut s'avérer nécessaire de pousser la

dynamique de la concurrence au-delà du paiement d'une subvention, même si cette concurrence est plus une « menace » qu'une concurrence réelle.

Concrètement, il serait difficile de concevoir des mécanismes « parfaits » d'ABR susceptibles d'intégrer tous ces éléments. Néanmoins, ils peuvent être considérés comme des points de départ de la conception de mécanismes d'ABR, même lorsque la réalité dicte un certain recul par rapport à l'idéal. De plus, l'ABR n'est qu'un moyen d'utiliser les subventions ; Il peut exister d'autres approches toutes aussi légitimes. Par ailleurs, quand bien même un projet remplirait les critères énoncés dans la définition du concept d'ABR, il n'est pas automatiquement admissible à l'appui des bailleurs de fonds. Les projets éligibles aux fonds octroyés au titre de l'ABR constitueront très probablement une minorité de projets, reflétant les priorités des bailleurs de fonds y intervenant. Enfin et plus important encore, intégrer un projet médiocre (ou mal conçu) à un mécanisme d'ABR n'en fera pas un bon projet.

Autres considérations liées à la conception

Jusqu'à présent, tous les mécanismes d'ABR ont connu la participation de prestataires privés et de fournisseurs autres que les fournisseurs de services actuels. Mais dans la majorité des cas, les services d'infrastructure seront fournis par un **opérateur existant ou une entreprise publique**, et il ne sera pas possible (parfois pour des raisons politiques et même quelquefois économiques) d'appliquer un modèle

Encadré 3. Introduction d'une dynamique de concurrence dans un mécanisme d'ABR dans le secteur des télécommunications

Dans les mécanismes d'ABR, il est possible d'accroître les possibilités d'améliorer l'efficacité de l'aide – à travers l'optimisation des ressources et le ciblage des bénéficiaires visés – en imprimant une dynamique de concurrence à l'octroi de subventions ou à leur définition. Pour un projet de télécommunications rurales, le Pérou a eu recours à un mécanisme d'attribution des marchés dit à « moindre subvention » où les soumissionnaires ont présenté leur offre à l'État en demandant la subvention la plus faible pour assurer des services de téléphone à péage dans les zones visées. Les adjudicataires ont reçu une concession non exclusive définissant leurs droits et leurs obligations. Les premiers résultats montrent que les fonds mobilisés étaient de loin supérieurs à la subvention octroyée. En outre, dans un projet pilote, l'adjudicataire avait demandé une subvention inférieure de 41 % aux estimations de l'organisme de réglementation et de 74 % à l'offre préalable de l'opérateur en place.

Source Cannock 2001.

autre que celui-ci, du moins à court terme. A l'évidence, l'instauration de la concurrence dans un contexte de monopole de prestation des services requis pose problème. Une analyse plus approfondie ainsi que l'examen des projets pilotes d'ABR sont nécessaires pour mettre en évidence les impacts potentiels de l'ABR entreprise soit avec des prestataires traditionnels, soit avec des entités du secteur public. Les dispositions qui peuvent être prises pour minimiser les problèmes liés à l'absence de compétition sont celles généralement prises par les organismes de réglementation pour améliorer l'efficacité lorsque l'exercice implique la participation de prestataires traditionnels. Il s'agit entre autres de l'identification et de la sous-traitance des activités se prêtant à des appels d'offres, l'utilisation de méthodes de mesure ou d'évaluation comparative, l'instauration de mécanismes réglementaires efficaces, et de l'introduction de la concurrence comme menace ou une procédure d'appel d'offres du type *Swiss challenge*.

Un autre défi majeur dans le cadre de la conception consiste à réduire **les risques liés au paiement**. Pour un projet d'infrastructure du type ABR, la trésorerie est tributaire non seulement des risques liés aux recettes issues des tarifs imposés aux clients mais également des risques liés au paiement de subventions par l'État ou d'autres organes de l'administration publique. Dans plusieurs pays, les paiements provenant de l'État sont considérés comme étant peu fiables et reçoivent une faible cote de crédit auprès des marchés financiers et des investisseurs. Dans ces cas, la qualité des paiements effectués au titre de l'ABR doit être améliorée ; en d'autres termes, les montants doivent être portés à un niveau plus élevé pour des raisons de solvabilité – grâce à une garantie de risque ou de crédit partielle, par exemple.

L'administration et le suivi des mécanismes sont aussi des éléments essentiels. Le décaissement des fonds doit être jugé fiable et comporter un dispositif permettant de minimiser les risques de paiement. Les comptes de garantie bloqués et les places bancaires extraterritoriales pourraient être envisagés. Les dispositions relatives au suivi doivent être prises en tenant compte des capacités locales. Il faut par exemple s'assurer que les résultats obtenus sont satisfaisants.

Perspectives

Les subventions refont surface et se présentent comme des outils légitimes de politique de développement des infrastructures. Les données complètes sur l'efficacité de l'ABR en tant qu'instrument d'aide doivent encore être collectées mais les premiers résultats semblent positifs. L'ABR est un moyen d'améliorer le partenariat entre les secteurs privé et public. Il est clair que des mécanismes de subvention d'une conception meilleure et assortis de systèmes de paiement et de suivi crédibles permettront d'attirer et de mobiliser le secteur privé. En outre, des approches fondées sur le principe d'aide basée sur les résultats peuvent contribuer à améliorer la performance et la gouvernance des services d'utilité publique et renforcer le partenariat entre les communautés et les organisations non gouvernementales. Cependant, il faut plus de projets pour pouvoir mettre en évidence les résultats potentiels, notamment à une échelle plus large. Conçue de façon appropriée, l'aide basée sur les résultats peut s'avérer être un mécanisme clé permettant d'améliorer la prestation de services d'infrastructure en faveur des pauvres et d'atteindre les objectifs de développement pour le Millénaire.

A propos du Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats

Le Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats (GPOBA) est un fonds fiduciaire administré par la Banque mondiale regroupant plusieurs bailleurs de fonds. Il a pour objectif de financer des projets d'aide basée sur les résultats, de les faire connaître en constituant des dossiers s'y rapportant afin de soutenir la prestation de services de base durable en faveur de ceux qui ne peuvent pas se les offrir et de ceux qui n'y ont simplement pas accès.

Comment le Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats peut-il être utile ? Le GPOBA peut aider à concevoir et à élaborer des projets pilotes d'ABR et à identifier et diffuser les nouvelles connaissances sur les questions relatives au rôle et à l'application des approches fondées sur le principe de l'aide basée sur les résultats. Le GPOBA peut également contribuer au financement des paiements subventionnés pour la fourniture de services dans le cadre des mécanismes d'ABR.

Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats (GPOBA)

Banque mondiale
Mailstop: H3-300
600 19th Street, NW
Washington, DC 20433, USA

Pour plus d'informations visitez le site
www.gpoba.org

GPOBA

Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats