

L'accès des populations pauvres et exclues :

Tarification et subvention des services d'eau urbains





Septembre 2009
Rédigé par Nat Mason

Avec l'aide de Laura Hucks, Timeyin Uwejamomere et des services Politiques & Campagnes et Programmes internationaux de WaterAid

L'auteur remercie particulièrement les personnels de WaterAid suivants : Mohammed Abdul-Nashiru, Gulilat Birhane, Ifeoma Charles-Monwuba, Ubong Ekanem, Rabin Lal Shrestha, John Mfungo, Apollos Nwafor, Humble Sibooli, Joseph Ssemmanda, Ben Taylor et David Taylor

Les points de vue exprimés dans ce document sont expressément ceux de l'auteur qui tient cependant à exprimer sa gratitude aux personnes suivantes pour leur contribution :

Benson Ajisegiri (Ministère fédéral de l'Agriculture et des Ressources en Eau, gouvernement du Nigéria)

Eyob Defere (PDG d'EDM Consultants)

Yitbarek Mengiste (Directeur de la planification et de la programmation, services Eau et Assainissement d'Addis Abeba)

Yogita Mumssen (Économiste en chef en charge de l'infrastructure, Global Partnership on Output Based Aid)

Peter Mutale (Inspecteur technique, Conseil national de l'approvisionnement en eau et l'assainissement, Zambie)

Édité par Libby Plumb

Photo de couverture : **Lasida Mohammed, 12 ans, vient chercher de l'eau à une borne-fontaine communale à Tamale, au Ghana.**

Photo deuxième de couverture : **À Lilongwe, au Malawi, Longeza Naupota, 20 ans, vient au kiosque acheter de l'eau.**

Sommaire

	Synthèse	2
Première section	Introduction	4
Deuxième section	Obstacles à l'accès	6
Troisième section	Financement des services d'eau destinés aux populations urbaines pauvres	10
	Tarification	11
	Subvention	12
Quatrième section	Principes directeurs pour une bonne mise en œuvre des systèmes de tarification et de subvention	21
	Références	24

Synthèse

Ce document de travail analyse la façon dont les tarifs et les subventions peuvent être structurés pour développer l'accès à des services d'eau durables et abordables en milieu urbain, en visant tout particulièrement les populations les plus pauvres et les plus marginalisées au monde.

L'accès à une eau saine est un besoin essentiel et un droit de l'homme fondamental. Pourtant, environ la moitié des populations urbaines en Afrique sub-saharienne et dans le sud et le sud-est de l'Asie¹ n'ont pas accès à un service d'eau potable abordable. Les raisons sont souvent d'ordre financier, les ménages pauvres n'étant pas en mesure de payer les frais de raccordement. Quant aux opérateurs, il leur manque souvent les fonds et les incitations nécessaires pour investir dans l'extension des réseaux aux zones non desservies. À cela viennent s'ajouter des obstacles juridiques, comme la précarité de l'occupation des terrains et les difficultés techniques associées à l'installation de canalisations dans des bidonvilles. En conséquence, les populations urbaines pauvres achètent souvent leur eau beaucoup plus cher à de petits opérateurs privés parce qu'elles sont exclues des réseaux d'approvisionnement publics.

La structure des systèmes tarifaires et de subvention a un rôle majeur à jouer pour que chaque personne, même si elle est pauvre ou socialement exclue puisse accéder et continuer à bénéficier d'un accès abordable à une eau saine. Ce document de travail entend démystifier les tarifs et les subventions et montrer comment ils peuvent jouer ce rôle. Il n'apporte pas de réponse universelle sur la façon de concevoir les tarifs et les subventions mais propose une introduction de base pour en comprendre les différentes catégories et les difficultés et opportunités que chacune présente.

La tarification et les subventions servent à payer le coût de l'approvisionnement en eau. Lorsque ces coûts sont recouverts auprès des usagers, le système de paiement de l'eau consommée est défini comme un tarif. Le recours à des fonds publics ou au transfert de fonds payés par un groupe d'usagers vers un autre groupe d'usagers est défini comme une subvention. Les mécanismes de tarification et de subvention peuvent être combinés pour élaborer la politique souhaitée. Sont évalués dans ce document les avantages et inconvénients des différents systèmes en s'appuyant sur les publications existantes et sur l'expérience propre de WaterAid.

Les régimes tarifaires peuvent rendre le service d'eau abordable lorsque les usagers sont déjà raccordés au réseau. Mais pour développer des services au profit des populations pauvres, il faut par ailleurs comprendre les modes d'approvisionnement locaux. Le recours aux subventions peut soutenir tant la consommation (pour *maintenir* l'accès) que le raccordement (pour y *accéder* en premier lieu). Les subventions peuvent se faire d'usager à usager (péréquation), de l'État directement vers l'usager (subvention sous forme d'aide directe hors tarification) et de l'État vers l'usager via l'opérateur (tarifs subventionnés).

De nombreux régimes tarifaires comprennent un premier volume de consommation subventionné et facturent la consommation supplémentaire à des prix plus élevés en se basant sur l'hypothèse que les ménages pauvres peuvent limiter leur consommation pour bénéficier du tarif le plus avantageux. Or, en pratique, ils sont nombreux à ne pas avoir les compteurs d'eau nécessaires, ou à ne pas pouvoir limiter leur consommation s'ils sont une famille nombreuse ou se servent d'un branchement collectif. Au-delà du prix, les méthodes et la fréquence de facturation peuvent poser des difficultés aux ménages pauvres.

Les recherches et l'expérience de WaterAid montrent qu'en respectant certains principes fondamentaux qui gouvernent le processus d'élaboration des tarifs et des subventions ainsi que les réformes plus larges du secteur, ce type de dispositifs peut contribuer à fournir des services d'eau équitables et durables. Les politiques officielles doivent prendre acte du fait que les populations urbaines pauvres sont des clients viables et qu'une même réponse standardisée n'est pas adaptée à toutes les situations. Dans cette optique, le processus d'élaboration des tarifs et des subventions doit promouvoir l'équité de l'accès et des méthodes de tarification et de paiement, ainsi qu'un ciblage efficace.

Les structures tarifaires et les subventions ne peuvent pas à elles seules résoudre le problème de l'accessibilité à des services d'eau abordables et durables. Des réformes qui dépassent le cadre du secteur de l'eau sont nécessaires pour surmonter certains obstacles comme la précarité d'occupation des terrains. Le cadre régulateur doit également être renforcé. Quant aux opérateurs, ils doivent être incités à écouter et considérer les populations pauvres comme des clients viables et prioriser leurs besoins, en conditionnant par exemple les subventions publiques à des objectifs et résultats spécifiques ciblés sur ces ménages. Un accès universel au service de l'eau fourni par les opérateurs est, à moyen terme, peu probable ; l'offre alternative des petits opérateurs privés doit donc être reconnue et régulée.



Crédit photo : WaterAid/Caroline Irby

De nombreuses populations urbaines pauvres consomment moins de 20 litres par jour, la quantité définie comme minimum vital par l'OMS.

Première section :

Introduction

WaterAid défend fermement l'idée que les services d'eau et d'assainissement doivent être équitables et durables. La structuration des grilles tarifaires et des subventions a un rôle capital à jouer pour que cette vision devienne réalité.

La moitié des populations urbaines en Afrique saharienne, et un peu moins de la moitié dans le sud et le sud-est de l'Asie¹ continuent d'être privées de l'accès à des services d'eau potable abordables. Ces populations paient souvent leur eau beaucoup plus cher à des petits opérateurs informels parce qu'elles sont exclues des circuits d'approvisionnement publics à cause de frais élevés de raccordement ou d'autres obstacles comme la précarité d'occupation des sols.

Les opérateurs sont pour leur part souvent pris dans un cercle vicieux où le manque d'investissement conduit à des niveaux de service médiocres, ce qui induit une réticence à tolérer des hausses de tarifs de la part des usagers existants, donc un manque de financement disponible pour investir dans l'extension des services vers les communautés non desservies.

Un régime de tarification et de subvention bien conçu doit permettre aux intérêts des populations pauvres et exclues de rejoindre ceux des opérateurs. La proposition d'un accès équitable et d'un service durable doit être intéressante tant pour les opérateurs que pour les ménages pauvres non desservis. La fourniture de services équitables contribuerait à élargir la base de la clientèle, donc les sources de revenu – éléments essentiels à la viabilité commerciale des services, à leur pérennisation et à la capacité de les étendre aux zones non desservies.

Les décideurs pourraient par ailleurs être influencés par deux autres notions : l'efficacité économique et la protection environnementale. Les politiques de subventions mal conçues peuvent fausser les marchés, sont moins rentables d'un point de vue économique et, aux dires des économistes, ont un impact négatif sur une répartition équitable des biens et des services. En outre, les tarifications et subventions qui n'encouragent aucunement la prise de conscience de la valeur de l'eau peuvent se traduire par une forte consommation et mettre en danger la ressource même, pour les humains comme pour les écosystèmes. Si, dans de nombreux contextes, ces questions sont importantes, le présent document se focalise pour l'essentiel sur l'élaboration des politiques tarifaires et de subvention qui visent un accès équitable et des services durables.

Encadré 1 : L'idéologie qui sous-tend le financement des services d'eau

La conception des systèmes de tarification et de subvention est influencée par un débat idéologique sur les modalités de recouvrement des coûts induits par l'approvisionnement en eau potable. Durant les années 80 et 90, le mot d'ordre à un extrême était celui du « recouvrement intégral des coûts », c'est-à-dire de faire peser la totalité des coûts sur les usagers, sans aucune subvention accordée à l'opérateur. L'eau était considérée comme une marchandise dont la fourniture devait être soumise aux contraintes du marché. À l'exact opposé on défendait l'idée que l'eau étant un droit de l'homme, son financement devait être intégralement pris en charge par la puissance publique.²

Une position médiane plus pragmatique a finalement émergé, et admet que certains aspects importants, comme la gestion par la demande et l'efficacité économique, doivent être pris en compte au travers de certains éléments de la tarification. Parallèlement, les défenseurs du « recouvrement intégral » reconnaissent aujourd'hui qu'un accès équitable et durable ne pourra pas se concrétiser sans financement public. Dans les pays développés aussi les subventions accordées par rapport à l'assiette fiscale jouent un rôle et soutiennent les opérateurs des services, notamment lorsqu'il s'agit d'investissements importants. Dans les pays à faible revenu, les transferts (dont l'aide publique au développement, qui provient en grande partie des impôts prélevés dans les pays bailleurs) restent une source essentielle de financement, au même titre que les impôts.

Deuxième section :

Obstacles à l'accès

Sont détaillés ci-dessous les principaux obstacles qui empêchent les populations urbaines pauvres d'accéder aux services d'eau et d'assainissement. Les trois premiers peuvent être surmontés en améliorant les systèmes de tarification et de subvention. Les autres nécessiteront des réformes institutionnelles, juridiques et réglementaires (voir quatrième section).

1 Le cercle vicieux du manque de moyens pour les ménages non desservis

Parce que les frais de raccordement sont élevés, les populations pauvres non desservies dépendent de petits opérateurs privés locaux qui distribuent l'eau en camion-citerne, en charrette à bras ou au seau. Au bout de cette chaîne d'approvisionnement non réglementée, le coût du litre d'eau est souvent beaucoup plus élevé que celui que facture l'opérateur officiel.³ Ce coût n'est pas simplement monétaire. La moins bonne qualité de l'eau a aussi un coût au niveau de la santé tandis que l'accès, moins pratique, à un coût en temps.⁴ Ces coûts finissent par enfermer les populations défavorisées dans la pauvreté de l'accès à l'eau, sans qu'elles puissent profiter des bénéfices qu'apporte une eau saine en termes de santé, de dignité et de productivité accrue.

2 Le cercle vicieux du sous investissement au niveau des opérateurs

Un sous investissement historique de la part des opérateurs a résulté en un niveau de service médiocre. En conséquence, les consommateurs actuels ne sont pas disposés à accepter une hausse des tarifs, et les revenus restent faibles. Les opérateurs ont donc beaucoup de mal à assumer les frais d'exploitation et de maintenance, et d'autant plus à financer le coût d'extension du réseau qui leur permettrait de toucher une énorme clientèle potentielle principalement composée de ménages pauvres non desservis.

3 L'idée que les opérateurs se font des populations urbaines pauvres

Les opérateurs peuvent avoir du mal à réconcilier les deux notions que sont d'une part l'accès équitable à l'eau potable et de l'autre, la rentabilité des services. Les populations urbaines pauvres ne sont en effet pas perçues comme des clients viables. La façon dont les systèmes de tarification (et les frais connexes de raccordement) et les subventions sont conçus et mis en œuvre peut contribuer à corriger cette fausse idée.

4 Précarité d'occupation des terrains

Les populations urbaines pauvres sont confrontées à un problème particulier, celui de la précarité d'occupation des terrains, particulièrement dans les bidonvilles. Les pouvoirs publics interdisent souvent aux opérateurs de desservir les bidonvilles, parce qu'ils craignent que fournir des services revienne à légitimer l'occupation illégale, en encourageant de ce fait l'expansion de ces quartiers. Ce problème politiquement sensible requiert des solutions flexibles. Dans les bidonvilles de Bangalore par exemple, les cartes d'identité et de



Dans les bidonvilles de Dhaka, au Bangladesh, des milliers de personnes n'ont pas accès à un réseau public de distribution d'eau. Des points d'eau informels comme celui-ci, qui est alimenté par un réseau non autorisé et non contrôlé, sont chose courante.

rationnement ont fini par être acceptées à la place d'un titre d'occupation⁵ tandis qu'à Ahmedabad, dans le Gujarat, un titre d'occupation temporaire a été accordé.⁶ À Dhaka, au Bangladesh, on est arrivé à un accord sur le fait que l'accès à de tels services n'était pas équivalent à une reconnaissance officielle d'occupation.

5 Contraintes physiques liées au terrain

Les communautés urbaines pauvres présentent des défis au niveau technique et de la mise en œuvre. Installer des branchements privés pour chaque domicile peut s'avérer techniquement difficile dans des bidonvilles denses et spontanés. Au Nigéria, de nombreux quartiers péri urbains n'ont pas été planifiés – ce qui pose des difficultés pour y installer des canalisations – ou sont provisoires, ce qui n'incite pas à étendre les réseaux jusqu'à ces zones où vivent en majorité des populations démunies.⁷ Dans ce genre de situation, d'autres solutions d'approvisionnement comme les bornes-fontaines ou les kiosques peuvent être des solutions temporaires adaptées, et même être un moyen d'orienter les subventions vers les plus pauvres (ciblage par le niveau de service, voir ci-dessous).

6 Fragmentation des responsabilités institutionnelles

En matière d'hydraulique urbaine, la répartition des responsabilités peut souvent porter à confusion, les mêmes institutions étant en charge de l'exploitation des services, de leur régulation et de la protection des populations défavorisées (via les systèmes de subvention et autres). Une séparation partielle

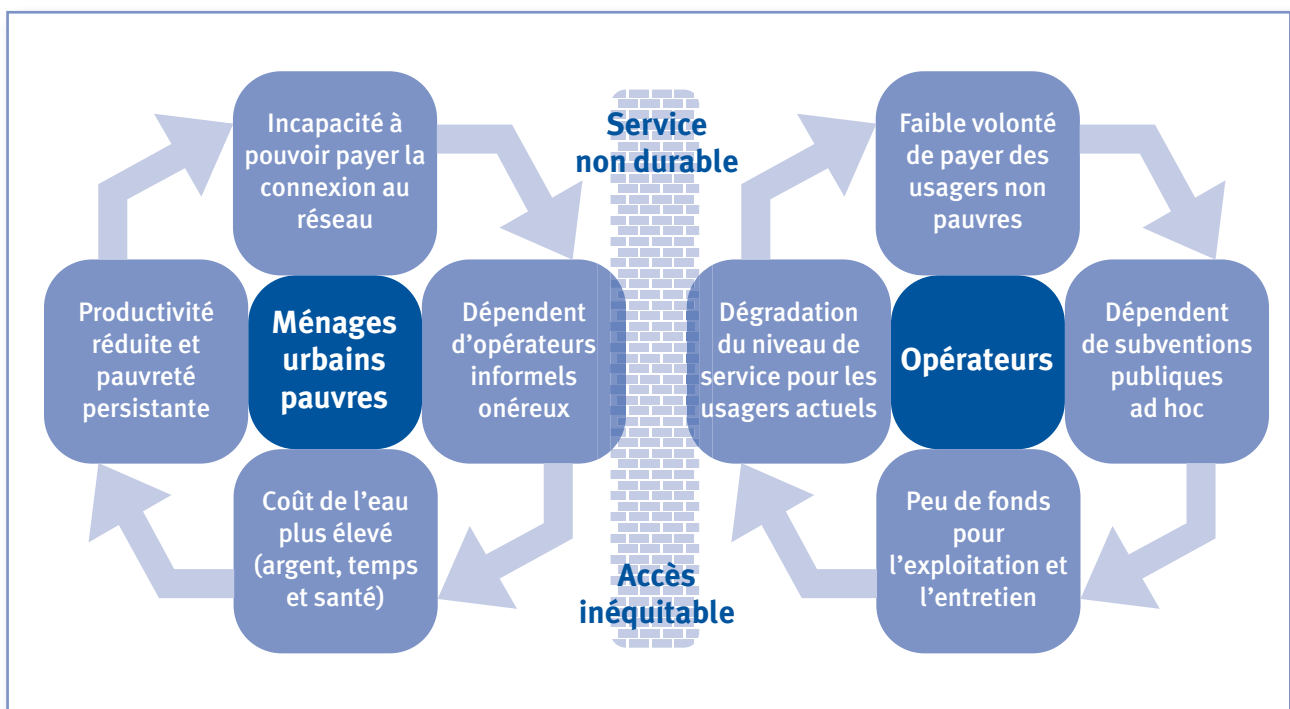
de ces différents rôles peut contribuer à améliorer le niveau de service et surmonter les problèmes liés par exemple à l'ingérence politique dans la tarification.⁸ Dans certains pays, les hommes politiques promettent de maintenir des tarifs bas même pour les usagers qui ont les moyens de payer, sans tenir suffisamment compte des implications d'une telle pratique sur la pérennité des services.⁹ En Ouganda, l'opérateur public de l'eau et de l'assainissement (National Water and Sewerage Corporation ou NWSC) fonctionne désormais sur des bases commerciales. Le fait de permettre à son conseil d'administration et à ses dirigeants de travailler de façon plus autonome a été un facteur significatif dans son rétablissement.

7 Absence de régulation adéquate

La régulation joue également un rôle dans l'augmentation de l'accès équitable et la pérennisation des services ; elle permet de garantir des prix justes et des services sûrs et de qualité. La régulation peut être un moyen d'inciter les opérateurs à améliorer leur efficacité au niveau commercial et de l'exploitation, en maîtrisant leurs coûts et en garantissant des prix plus justes (voir encadré 3). En Zambie, le régulateur NWASCO (National Water Supply and Sanitation Council) a mis en place des groupes de défense des consommateurs qui représentent les usagers, notamment sur les questions de tarification, et au travers desquels les plus pauvres peuvent faire entendre leur voix lors de la prise de décisions.¹⁰

Les petits opérateurs indépendants ne sont habituellement pas reconnus par les instances « officielles », bien qu'ils fournissent souvent des services de qualité discutable à des prix plus élevés. WaterAid Ghana a œuvré pour une plus grande sensibilisation à cette question, en partenariat avec la commission de régulation des services publics, l'opérateur public Ghana Water Company Ltd, et les petits opérateurs privés.¹¹

Figure 1: Deux cercles vicieux affectent les populations urbaines pauvres et les opérateurs, et empêchent un accès équitable et des services durables.



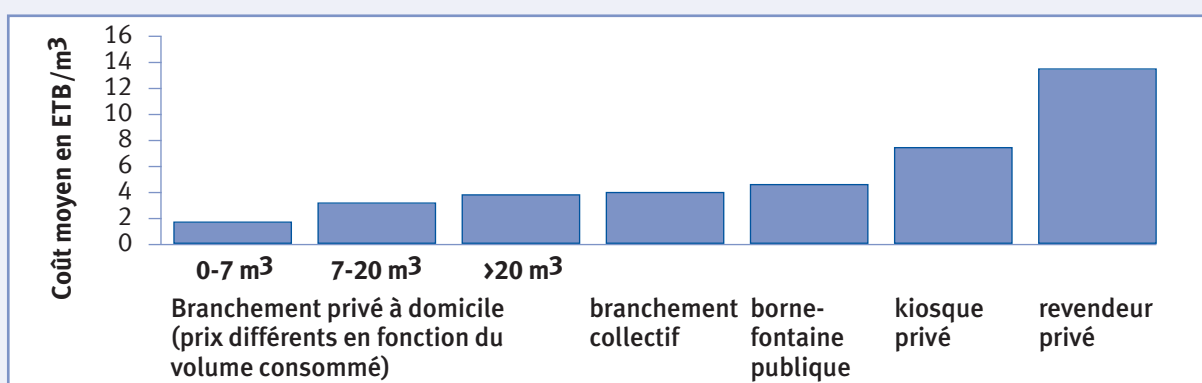
Encadré 2 : Précarité de l'accès à l'eau : l'impasse à Addis Abeba

À Addis Abeba, la capitale de l'Éthiopie, les frais de raccordement au réseau sont trop élevés pour la plupart des ménages pauvres ; ils dépassent le salaire médian des fonctionnaires.¹² En conséquence, les populations non desservies s'approvisionnent auprès de revendeurs informels, et doivent payer beaucoup plus que le tarif officiel de l'eau (voir figure 2).

Une enquête¹³ menée auprès de 105 ménages sélectionnés au hasard dans les quartiers pauvres d'Addis Abeba a révélé que 45 % d'entre eux dépendent de bornes fontaines publiques ou de branchements collectifs (branchements privés partagés). Officiellement, le tarif pratiqué aux bornes fontaines publiques correspond à la tranche de tarification la plus basse appliquée aux branchements particuliers. Mais, d'après l'enquête, le prix de l'eau aux bornes fontaines publiques était supérieur au prix le plus élevé de la grille tarifaire. Par ailleurs, 22 % des ménages utilisent des kiosques ou des revendeurs d'eau ; le prix moyen pratiqué par les revendeurs d'après l'enquête était huit fois plus élevé que le prix le plus bas de la grille tarifaire. Les branchements collectifs (branchements privés communs à plusieurs ménages) étaient également plus chers que le prix le plus élevé de la grille tarifaire, ce qui laisse penser que les ménages pauvres qui dépendent de leurs voisins paient plus cher que s'ils avaient leur propre branchement. Cette situation peut s'expliquer par le fait que le volume total comptabilisé pour le branchement collectif correspond à la tranche tarifaire plus élevée, mais aussi parce que les ménages qui disposent d'un branchement prennent une petite marge lorsqu'ils revendent l'eau à leurs voisins.

Les prix plus élevés diminuent le volume d'eau que les ménages pauvres peuvent se permettre de consommer, ce qui a un impact négatif sur leur bien-être et sur leurs opportunités économiques. Plus de 75 % des ménages ayant répondu à l'enquête ont une consommation moyenne inférieure à 20 litres par personne par jour (l/p/j), ce qui selon l'OMS correspond au minimum « vital », suffisant pour satisfaire les besoins en eau de boisson et en hygiène de base (lavage des mains et de la nourriture), mais sans compter la toilette et la lessive.¹⁴

Figure 2 : À Addis Abeba, les ménages pauvres paient plus cher l'eau qu'ils achètent aux petits opérateurs privés¹⁵



Deux solutions au moins permettraient de mettre fin à cette impasse. En premier lieu, le contrôle exercé par le régulateur pourrait être renforcé et contribuer d'une part à réduire le prix des sources informelles et d'autre part à augmenter le nombre de bornes fontaines publiques.¹⁶ En second lieu, des subventions pourraient être accordées aux ménages pauvres pour leur permettre d'obtenir des branchements domestiques.

Troisième section :

Financement des services d'eau destinés aux populations urbaines pauvres

Cette section présente les systèmes de tarification et de subvention de base. Lorsque le recouvrement des coûts se fait auprès des usagers, le paiement du service lié à la consommation d'eau est défini comme un système de **tarifs** (le raccordement pouvant être comptabilisé séparément sous forme de « frais »). Toute utilisation de fonds publics pour contribuer au coût du service d'eau constitue de fait une **subvention** :¹⁷ les subventions peuvent être accordées directement aux usagers ou aux opérateurs pour réduire le coût qui est reporté sur les usagers. Un groupe d'usagers peut également payer davantage, et subventionner de ce fait un autre groupe.

Encadré 3 : Réduction des coûts et réforme de la régulation en Zambie

Un service durable nécessite un bon recouvrement des coûts, c'est-à-dire la collecte efficace d'une somme abordable pour tous les usagers. Mais la contrepartie essentielle du recouvrement est d'abord la réduction des coûts, grâce à une efficacité accrue au niveau commercial et de l'exploitation.

En Zambie, deux approches différentes ont été adoptées pour accroître l'efficacité économique, avec des résultats variables. La première a consisté en un processus de commercialisation. Dix opérateurs « commerciaux » ont été créés et ont remplacé les collectivités locales pour la gestion et l'exploitation des services d'eau, l'État en restant cependant propriétaire. Malgré un mode de gestion proche du privé, l'objectif de réduction des coûts a rencontré un succès mitigé. La forte hausse initiale des tarifs s'est révélée inabordable pour les ménages les plus pauvres. D'après une estimation, entre 20 et 60 % des ménages dans différents districts dépensent plus de 3% de leurs revenus pour le service d'eau (un indicateur généralement admis comme mesure de la capacité à payer un service).¹⁸ Malgré ces hausses de tarifs, le recouvrement des coûts pour la moitié des opérateurs commerciaux était insuffisant pour assumer ne serait-ce que l'exploitation et l'entretien des installations, ce qui sous-entend qu'il reste une certaine marge pour améliorer les performances.¹⁹

La réforme de la régulation des services s'est avérée plus encourageante. L'instance de régulation NWASCO se sert d'un cadre de référence simple dont l'objectif est d'accroître l'efficacité économique des services. Les opérateurs sont publiquement évalués par rapport à leur propre performance et à celle des autres grâce à une série d'indicateurs comme le volume d'eau non comptabilisé, les heures de service, et le ratio du nombre d'employés par rapport au nombre de branchements. Ce processus est lié aux autorisations de modification des tarifs si bien qu'en théorie, les opérateurs sont obligés d'accroître leur efficacité économique avant d'augmenter les tarifs. S'il est trop tôt pour juger dans quelle mesure NWASCO est le moteur des gains de rentabilité, son action a certainement amélioré la qualité et la disponibilité de l'information relative aux services d'eau en Zambie.²⁰

Tarification

Les tarifs peuvent être dépendants ou indépendants du volume d'eau consommé. Chaque régime tarifaire lié à la consommation d'eau comporte des avantages et des inconvénients (voir tableau 1). Une grille de tarification combinerait souvent plusieurs éléments de nature différente, par exemple un forfait pour couvrir les frais fixes auquel s'ajoute une tarification progressive par tranche, qui s'apparente à un coût variable.

Tableau 1 : Avantages et inconvénients des différents systèmes de tarification

Définition des tarifs	Description	Avantages	Inconvénients
Forfait	Indépendant de la consommation d'eau mais peut varier, par exemple en fonction de la valeur de la propriété	Pas besoin de compteur	N'encourage pas les usagers à maîtriser leur consommation
Tarif linéaire (uniforme)	Chaque unité supplémentaire consommée coûte le même prix	Peut s'avérer rentable (si l'infrastructure opère à un niveau proche de sa capacité)	Les usagers pauvres ne peuvent pas forcément modérer leur demande
Tarif linéaire progressif	Chaque unité consommée supplémentaire coûte plus cher	Très efficace pour réduire la demande	Peut affecter les usagers pauvres sévèrement s'ils ne peuvent pas modérer leur demande, dans le cas des familles nombreuses par exemple
Tarif progressif par tranche	Le coût de chaque unité supplémentaire consommée augmente (ou diminue pour les tarifs dégressifs) par tranche	En théorie, permet aux ménages pauvres de rester dans la tranche tarifaire la plus basse (souvent une tranche dite « de subsistance » gratuite)	Les usagers pauvres ne peuvent pas forcément modérer leur demande
Tarif différencié en fonction du volume	Le prix de chaque unité supplémentaire est le même mais diffère entre usagers en fonction du volume total consommé	En théorie, permet aux ménages pauvres de limiter leur consommation pour obtenir un prix unitaire faible	Les usagers pauvres ne peuvent pas forcément modérer leur demande

Autre élément à prendre en compte dans l'élaboration du régime tarifaire, la modalité et le moment où le service sera payé par l'utilisateur. Le modèle traditionnel de la facture mensuelle peut constituer une difficulté pour les ménages pauvres dont les revenus

sont irréguliers et incertains, tout comme le fait de devoir avancer le montant du raccordement au réseau. Si certains mécanismes comme l'échelonnement des paiements pour payer les frais de raccordement ou la mise en place de bureaux de collecte peuvent augmenter le coût administratif, l'expérience montre que ces systèmes peuvent accroître le recouvrement des coûts, notamment au niveau des ménages pauvres.²¹ L'encadré 4 présente une nouvelle approche à ce problème : les compteurs prépayés.

Encadré 4 : Des compteurs prépayés en Ouganda

À Kampala, en Ouganda, l'opérateur public des services d'eau et d'assainissement (National Water and Sewerage Corporation – NWSC) a créé un service dédié à l'aide des usagers pauvres dont la mission est de coordonner et d'accroître leur accès au réseau. Ce service promeut une nouvelle approche qui fait appel aux compteurs prépayés pour aider les usagers urbains pauvres à accéder au service d'eau en permettant parallèlement à l'exploitant d'augmenter son taux de recouvrement.

Cette technologie a fait l'objet d'une vive controverse en Afrique du Sud. En 2008, la Haute cour de justice d'Afrique du Sud a en effet déclaré les compteurs prépayés contraires au droit des habitants de Soweto à la gratuité de l'eau.²² Ce système pose des questions éthiques légitimes puisqu'il revient à pénaliser la pauvreté. Il pourrait en outre bloquer l'accès des personnes qui ne sont pas en mesure de payer pour des raisons de santé ou d'autres urgences.

Le programme de compteurs prépayés à Kampala apparaît cependant comme une véritable tentative pour résoudre le dilemme d'un accès équitable et du maintien durable du service en augmentant le recouvrement des coûts et en évitant la déconnexion du réseau en cas de non paiement. Les usagers qui utilisent les compteurs prépayés sont facturés 867 shillings ougandais par mètre cube, un tarif identique au tarif « social » appliqué aux bornes fontaines publiques, qui correspond à 65 % du tarif résidentiel. De plus, ils n'ont pas à payer l'abonnement de 2 500 shillings ougandais par mois. Des jetons sont achetés à des vendeurs qui signent un contrat avec NWSC et perçoivent 10 % du montant crédité (ce qui crée des emplois au niveau local). Ces jetons peuvent être utilisés partout, ce qui permet aux populations pauvres de passage et à ceux qui n'occupent pas légalement un terrain de s'approvisionner à n'importe quel compteur équipé du système de prépaiement.

L'avenir dira si les efforts menés pour améliorer le recouvrement des coûts auprès des usagers pauvres via les compteurs prépayés seront égalés par des efforts équivalents pour augmenter le taux de facturation et de collecte auprès des usagers non pauvres.²³

Subvention

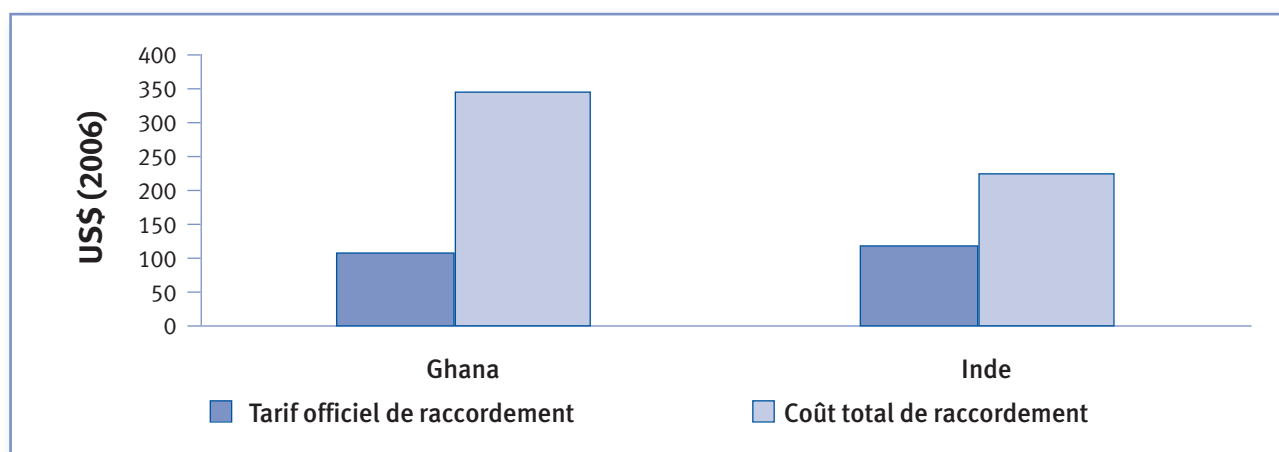
Raccordement au réseau et consommation

Les subventions peuvent être ciblées sur la consommation (pour *maintenir* l'accès) et sur les raccordements (pour *obtenir* l'accès). Élément important, les subventions à la consommation ne peuvent pas bénéficier effectivement aux ménages pauvres s'ils ne sont pas raccordés au réseau. Dans une étude de grande ampleur, la Banque mondiale²⁴ a fait des simulations sur l'efficacité des subventions de raccordement (en l'absence

de données réelles suffisantes), et en a conclu qu'elles étaient en général plus efficaces pour atteindre les plus pauvres que les subventions à la consommation. L'étude émet cependant des réserves importantes, à savoir que les résultats ne seraient pas les mêmes si les critères de sélection pour l'attribution des aides sont mal élaborés ou si le réseau d'adduction principal ne dessert pas le quartier populaire en premier lieu.

Au Nigéria, dans l'État de Cross River, des recherches menées par WaterAid ont montré que seuls les ménages résidant à quatre mètres maximum du réseau principal pouvaient tirer avantage des subventions au raccordement. Pour les ménages pauvres qui habitent plus loin, les frais supplémentaires occasionnés pour se raccorder au réseau pouvaient représenter jusqu'à sept fois le salaire mensuel.²⁵ On peut observer la même tendance au Ghana et en Inde où le coût des canalisations et les autres coûts augmentent considérablement le coût de raccordement pour de nombreux usagers (voir Figure 3). C'est donc le coût total du raccordement – et non le tarif de raccordement officiel – qui doit être pris en compte dans l'élaboration des systèmes de subvention.

Figure 3 : Au Ghana et en Inde, le coût réel du raccordement peut dépasser largement son coût officiel²⁶



Les systèmes de subvention

Il existe trois catégories principales de subventions (voir tableau 2) : d'utilisateur à usager (la péréquation ou subvention croisée), de l'État directement à l'utilisateur (aide directe hors paiement du service) et de l'État à l'utilisateur via l'exploitant (subvention directe intégrée au régime tarifaire). Il est utile de noter que tous les tarifs inclus dans le tableau 1 peuvent être utilisés pour obtenir un effet de subvention des usagers non pauvres vers les usagers pauvres. Ainsi, en théorie, un système de tarification progressive par tranche est de fait un système de péréquation : si les usagers pauvres réduisent leur consommation pour qu'elle leur soit facturée à la tranche tarifaire la plus basse, les usagers non pauvres, qui consomment plus, paient davantage et compensent ce manque à gagner.

Comme les systèmes de tarification, les différents systèmes de subvention peuvent se combiner entre eux. Par exemple, si le nombre de ménages non pauvres n'est pas suffisant pour permettre à l'exploitant de rentabiliser le service, même en ayant recours à la péréquation, le manque à gagner peut être compensé en subventionnant directement les tarifs.

Tableau 2 : Avantages et inconvénients des systèmes de subvention des services d'eau

Type	Description	Avantages	Inconvénients
Péréquation (subvention croisée)	Certains usagers paient davantage que le coût de l'approvisionnement pour que d'autres paient moins cher	Peut éliminer la nécessité d'avoir recours aux aides publiques	Nécessite un nombre suffisant d'usagers non pauvres ; les principaux mécanismes de ciblage ne sont pas fiables (ciblage lié à la quantité consommée, voir ci-dessous)
Subvention directe –hors paiement du service	L'État aide directement certains usagers, soit spécifiquement pour l'accès à l'eau soit via une allocation d'aide aux revenus	Peut être ciblée précisément ; permet aux opérateurs de fixer des tarifs uniquement basés sur les principes de rentabilité	Coûts administratifs élevés pour cibler les ménages bénéficiaires et distribuer les aides
Subvention directe – intégrée à la tarification	L'État subventionne l'exploitant ; les usagers paient un prix inférieur au coût d'approvisionnement	Les coûts administratifs sont habituellement inférieurs à ceux des aides directes aux ménages	Ces subventions sont le plus souvent non ciblées, c'est-à-dire que tous les usagers paient un prix inférieur au coût d'approvisionnement. Souvent des réponses ponctuelles pour aider les exploitants en difficulté leur permettent de couvrir les coûts d'exploitation et d'entretien, sans encourager une meilleure performance et sans protéger les usagers pauvres.

Les subventions directes intégrées aux tarifs de l'eau sont souvent « non ciblées » ; elles sont une sorte de béquille qui permet aux exploitants de couvrir leurs frais d'exploitation et d'entretien sans les encourager parallèlement à être plus performants ou à fournir un accès plus équitable aux services. À Dar es Salaam, l'État verse des subventions estimées à environ 5 millions de dollars US à l'exploitant en charge des services d'eau et d'assainissement de la ville. Ces subventions ne sont pas nécessairement reportées spécifiquement sur les usagers pauvres mais servent plutôt à financer les dépenses courantes d'exploitation du service.²⁷

Il est possible de cibler les subventions directes intégrées aux systèmes de tarification pour garantir que les usagers pauvres en tirent le plus grand bénéfice. L'État peut par exemple cibler son soutien pour faire en sorte que le fournisseur répercute cette aide aux usagers pauvres sous la forme de tarifs ou de redevances plus faibles. D'autre part, les programmes ciblés d'investissements publics (comme l'extension d'un réseau) pourraient être considérés comme des subventions directes des tarifs, puisqu'ils contribuent à prendre en charge des coûts qui devraient autrement être comptabilisés dans la facturation du service.

Encadré 5 : Financer les investissements au Népal

Souvent, les investissements nécessaires ne se matérialiseraient pas sans l'aide de l'État, entre autres parce que les usagers existants ne veulent pas payer pour ces investissements onéreux directement, et que les usagers pauvres potentiels ne le peuvent pas.

L'expérience du Népal illustre les difficultés liées au choix des modalités et du moment opportun pour financer publiquement des investissements lorsque le développement des ressources en eau est nécessaire. Les contraintes liées à la ressource limitent sévèrement l'équité de l'accès : pour les usagers pauvres comme pour les autres, le déficit brut des ressources en eau est estimé à près de 50 % pendant la saison sèche. Un grand projet de captage d'eau pour desservir la vallée de Katmandou (le Melamchi Water Supply Project) est en discussion depuis plusieurs décennies mais le prêt de 137 millions de dollars de la Banque asiatique de développement couvrirait moins de la moitié des besoins totaux d'investissement.²⁸ Un désaccord persiste sur la façon de financer le reste : facturer les usagers ou faire appel aux ressources limitées du gouvernement népalais ?

Les augmentations de tarif récemment proposées ont provoqué une impasse entre l'opérateur, Kathmandu Upatyaka Khanepani Ltd (KUKL) et la commission chargée de fixer les tarifs. Les propositions avancées par la commission visant à limiter les hausses qui affectent les usagers pauvres et à mettre en œuvre des mesures pour rendre l'exploitation plus performante ont été rejetées par l'opérateur. Les résultats de l'équipe dirigeante de KUKL ont par ailleurs été remis en question par les parlementaires et les organisations de la société civile. Est-ce que ce changement se traduira par des compensations au bénéfice des usagers pauvres, soit par une péréquation plus importante, soit en subventionnant les services sur fonds publics ? Cela dépendra des solutions proposées par la direction et la commission.²⁹



Crédit photo : Charlie Bibby/Financial Times

De nombreux ménages privés de branchements individuels à Katmandou s'approvisionnent auprès de robinets publics comme celui-ci.

Ciblage

L'aspect le plus complexe en matière de subventions est peut-être celui du ciblage des bénéficiaires : identifier les ménages pauvres et faire en sorte que les subventions les atteignent réellement. L'une des méthodes a déjà été évoquée : certains systèmes tarifaires sont effectivement des mécanismes de ciblage des subventions par rapport au volume consommé (voir le tableau 2). Les avantages et inconvénients des autres méthodes de ciblage sont détaillés dans le tableau 3.

Tableau 3 : Avantages et inconvénients des méthodes de ciblage des subventions

Méthode de ciblage	Utilisé via...	Explication	Avantages	Inconvénients
Quantité (auto sélection)	péréquation (subvention croisée)	Le coût unitaire est conçu de sorte qu'une consommation basse soit associée à un coût unitaire faible (ex. tarif progressif par tranche, tarif différencié en fonction du volume). Repose sur l'hypothèse que les usagers pauvres peuvent faire le choix de consommer moins d'eau	Coût administratif relativement faible ; peut être géré via la grille de tarification	Les usagers pauvres n'ont pas forcément le choix de consommer moins (par ex. s'ils partagent un branchement avec leurs voisins ou ont une famille nombreuse)
Niveau de service (auto sélection)	péréquation (normalement)	Alternatives bon marché au raccordement individuel (branchements collectifs, kiosques) fournies à un coût réduit. Repose sur l'hypothèse que les ménages pauvres choisiront l'option la moins chère	Peut être une solution temporaire utile quand les pouvoirs publics interdisent les branchements individuels (par ex. aux habitants des bidonvilles qui occupent les terrains illégalement) ou les contraintes du terrain empêchent la pose de canalisations	Un niveau de service inférieur peut réduire la commodité de l'accès. Nécessite une régulation des opérateurs informels (revendeur de kiosques, etc.) pour garantir que les économies sont répercutées sur les usagers

Méthode de ciblage	Utilisé via...	Explication	Avantages	Inconvénients
Implantation géographique (sélection administrative)	péréquation/ subvention directe	Tous les ménages identifiés comme pauvres dans un secteur identifié reçoivent des aides	Moins cher que les autres méthodes de ciblage administratif	Peut s'avérer arbitraire ; les bidonvilles peuvent aussi abriter des résidents aux revenus plus importants
Catégorie d'utilisateurs (sélection administrative)	péréquation/ subvention directe	Certaines catégories d'utilisateurs (par ex. retraités, anciens combattants) sont identifiées	Moins cher que le critère de sélection reposant sur l'ensemble des revenus	La corrélation entre certaines catégories et la pauvreté/la vulnérabilité n'est pas systématique ; nécessite des données précises sur la composition des catégories
Conditionné aux revenus (sélection administrative)	subvention directe / péréquation	Ciblage en fonction de certains critères – peut combiner un ciblage géographique et par catégorie conditionné au montant des revenus	Peut être très précis	Des coûts administratifs importants ; pourrait être impraticable en l'absence d'un système développé de couverture sociale en place

Il convient de faire une distinction importante entre le ciblage qui a besoin d'être encadré (sélection administrative) et celui qui relève du comportement de l'utilisateur (auto sélection). L'efficacité du ciblage peut se mesurer de diverses manières, par exemple en évaluant le nombre de ménages pauvres qui n'ont pas pu bénéficier d'une aide (erreurs d'exclusion) ou le nombre de ménages non pauvres qui en ont bénéficié (erreurs d'inclusion).

Une étude de grande ampleur réalisée par la Banque mondiale sur les subventions accordées aux secteurs urbains de l'eau et de l'électricité³⁰ a soulevé des questions sur l'efficacité des méthodes les plus fréquemment utilisées pour subventionner la consommation d'eau : la péréquation ciblée sur le volume consommé, généralement sous forme de tarifs progressifs par tranches. L'étude a comparé les méthodes de ciblage des subventions par rapport à leur « incidence bénéfique » c'est-à-dire la part des subventions reçue par les ménages pauvres par rapport au pourcentage que représentent les pauvres dans toute la population. L'étude met en évidence les cas où les subventions ont eu un effet régressif (c'est-à-dire qu'elles ont bénéficié davantage aux non pauvres qu'aux pauvres) et explique également pourquoi. Tous

les exemples de subventions à la consommation ont été évalués comme régressifs, y compris quand le volume de la tranche tarifaire la plus basse était ajusté. Le faible taux d'accès parmi les ménages pauvres est à la base de ce constat – les ménages pauvres sont privés non seulement de l'accès aux branchements mais aussi des compteurs, un outil nécessaire pour pouvoir profiter des subventions à la consommation.

Cependant, même si le taux d'accès s'améliore, les habitudes de consommation des ménages pauvres ne peuvent pas garantir qu'ils réussiront à se maintenir dans la tranche tarifaire la plus avantageuse. Le niveau de consommation ne varie pas de façon significative en fonction des revenus, y compris lorsque des tarifs subventionnés dissuadent de consommer plus.³¹ Les familles nombreuses, ou les branchements collectifs partagés entre plusieurs ménages en sont deux explications.

Dans les zones où le taux de couverture est faible, il pourrait être nécessaire de mettre l'accent sur les subventions au raccordement, même si le coût de l'eau consommée pose toujours problème. L'étude de la Banque mondiale a montré que le ciblage par rapport aux revenus du ménage est la méthode la plus efficace pour les subventions à la consommation bien qu'elle ait le coût administratif le plus élevé. Au Chili, un système baptisé *ficha CAS* sert à déterminer l'éligibilité à une aide gouvernementale pour bénéficier de différents services, dont l'accès à l'eau potable. En incorporant une subvention pour l'accès à l'eau conditionnée aux revenus au dispositif plus large de protection sociale, on a pu réduire les coûts administratifs globaux.³² Cependant, le niveau de capacité administrative requis pour assurer un ciblage effectif basé sur les revenus peut poser la question de la faisabilité de ce modèle dans certains pays à faible revenu aux institutions moins robustes.

Les subventions pour le raccordement ont généralement été mieux ciblées que les subventions à la consommation, y compris lorsqu'on n'a pas fait appel au ciblage conditionné par rapport aux revenus, à une zone géographique ou à certaines catégories de population. Une subvention « universelle » à laquelle tous les ménages non raccordés sont éligibles sera plus à même d'atteindre les populations les plus pauvres, pour la simple raison que les non pauvres ont plus de chances d'être déjà équipés. Mais, de même que les tarifs subventionnés ne peuvent cibler effectivement les ménages pauvres que si ces derniers sont raccordés au réseau, les subventions pour le raccordement ne seront efficaces que si le réseau existe en premier lieu. Des investissements importants pourraient donc être nécessaires pour étendre le réseau aux quartiers non desservis.

L'élaboration des tarifs et des subventions implique de choisir entre toute une série d'options, du régime tarifaire aux modalités de subventions, à la méthode de ciblage et à l'arbitrage entre subventionner le raccordement ou les tarifs. Il n'existe pas de modèle unique, et le processus doit être adapté au contexte, ce qui requiert souvent des ajustements pour répondre à des problèmes spécifiques. L'encadré 6 croise deux situations opposées, et les approches adoptées dans chaque cas.

Encadré 6 : Adapter la tarification et les subventions au contexte : l'exemple de la Tanzanie et de l'Ouganda

À Dar es Salaam, en Tanzanie, un système de subventions à trois niveaux, adapté à trois catégories d'usagers, a été développé. Un système composé de deux tranches de tarification progressive a été établi pour les particuliers (avec péréquation par la clientèle des entreprises) mais ne concerne que les plus riches, qui sont déjà raccordés au réseau. Un « Fonds pour le premier raccordement » (financé par les usagers déjà connectés) avait été conçu pour aider les ménages les plus pauvres mais ne s'adresse en fait qu'aux classes moyennes. Enfin, un système de kiosques subventionnés est censé desservir les plus pauvres qui ne peuvent pas se raccorder au réseau. D'après l'expérience de WaterAid sur le terrain, seulement 15 % des ménages tanzaniens en zone urbaine bénéficient d'un raccordement individuel au service d'eau³³ et le système des kiosques pourrait jouer un rôle clé pour couvrir temporairement les besoins.

D'autres raisons liées spécifiquement au contexte local ont justifié le recours aux kiosques à eau. Tout d'abord, certains locataires ont exprimé leur réticence à améliorer les conditions de leur logement, ce qui pourrait provoquer une hausse de leur loyer.³⁴ De plus, dans certains quartiers irréguliers, un branchement particulier exigerait non seulement un investissement important mais aussi de nouvelles solutions techniques pour poser les canalisations. Enfin, les autres alternatives sont très chères : les revendeurs, comme les charrettes à eau, peuvent facturer jusqu'à dix fois le tarif officiel lorsque l'approvisionnement en eau via le réseau public est interrompu.³⁵



Un revendeur d'eau à Dar es Salaam, en Tanzanie

Bien que séduisant en théorie, le système des kiosques s'est avéré problématique. WaterAid Tanzanie estime que 85 % des kiosques sont raccordés au réseau mais ne sont pas encore opérationnels (principalement à cause d'un approvisionnement en eau irrégulier), 10 % fonctionnent en partie ou ne sont pas encore raccordés tandis que les 5 % restants raccordés, et qui fonctionnent complètement, ont tendance à être implantés dans des quartiers où le nombre de branchements privés est déjà important. L'opérateur facture généralement les gérants des kiosques au tarif commercial au lieu du tarif « besoins de subsistance » (le tarif le plus bas du système par tranches progressives) qui leur avait été promis au départ. En conséquence, ils facturent systématiquement le tarif maximum autorisé à leurs clients, faute de quoi ils seraient déficitaires.³⁶

En Ouganda, dans le cadre de l'initiative « Global Partnership on Output-Based Aid », l'opérateur public NWSC a été incité à étendre le réseau à certains quartiers populaires de Kampala. Il raccorde les ménages qui en font la demande, sachant qu'ils doivent payer des frais de raccordement symboliques (10 % du coût total).³⁷ Une subvention est versée à NWSC pour chaque raccordement effectué dans le cadre de ce dispositif, mais seulement quand le bon fonctionnement et l'utilisation du branchement ont été vérifiés pendant un cycle complet de facturation.³⁸

Cette initiative innovante, basée sur la demande, est adaptée à ce contexte mais NWSC est un cas unique parmi les opérateurs publics de l'eau en Afrique sub-saharienne puisqu'il bénéficie d'une assise financière, un bon crédit qui lui permet d'emprunter à court terme pour pré-financer l'extension du réseau et les branchements.

Quatrième section :

Principes directeurs pour une bonne mise en œuvre des systèmes de tarification et de subvention

Les recherches et l'expérience de WaterAid indiquent que lorsque certains principes fondamentaux sont respectés, les systèmes tarifaires et les subventions peuvent contribuer à la fourniture de services d'eau équitables et durables.

Une première série de principes est axée sur l'élaboration des grilles tarifaires et des subventions tandis qu'une seconde traite plus largement des réformes. Les systèmes de tarification et de subvention ne peuvent pas à eux seuls permettre aux populations démunies de rompre le cercle vicieux de la pauvreté dans lequel elles sont enfermées, ou aux opérateurs de sortir de leur propre spirale de flux de revenus faibles et irréguliers associé à une faiblesse commerciale.

Principes d'élaboration des tarifs et subventions

- Les pouvoirs publics locaux et décideurs au niveau de l'État, les instances de régulation et les opérateurs des services doivent reconnaître que :
 - i **Les populations urbaines pauvres sont des clients viables.** Il s'agit là du premier pas pour utiliser les grilles tarifaires comme outil pour augmenter le taux d'accès et, parallèlement, pérenniser le service. Avec un soutien adapté sous forme de méthodes de paiement flexibles et de subventions bien ciblées, les plus pauvres peuvent contribuer, et contribuent effectivement, à financer les services d'eau urbains.
 - ii **Un modèle universel ne convient pas dans tous les cas.** Il n'existe aucun système de tarification ou de subvention capable de garantir un accès équitable et durable dans toutes les situations. Il faut absolument apporter des réponses spécifiques, adaptées aux opportunités et contraintes du terrain. Ces solutions doivent être élaborées à partir des données locales, en comprenant bien où et comment vivent les populations pauvres, et quels sont leurs souhaits actuels concernant le niveau de service.
- Les tarifs et subventions orientés sur les besoins des plus pauvres doivent être basés sur les principes suivants :
 - i **Accès équitable – en donner un peu à chacun, pas tout à quelques uns.** Les subventions doivent se focaliser en premier lieu sur le développement de l'accès équitable puis sur sa pérennisation. Cela pourrait nécessiter une accélération des investissements subventionnés pour développer le réseau et raccorder les ménages pauvres. Lorsque les populations urbaines pauvres n'ont pas accès au réseau public, elles ne peuvent pas bénéficier des tarifs subventionnés liés à la consommation aussi bien conçus soient-ils. Le recours exclusif aux subventions à la consommation n'a de sens que si le taux de couverture est élevé, dans le but de *maintenir* l'accès. Les bornes

fontaines et kiosques publics, lorsqu'ils sont régulés et sont abordables grâce à des mécanismes de péréquation basés sur le niveau de service et donc subventionnés de fait par les usagers non pauvres, constituent une solution temporaire adaptée.

- ii **Tarification et moyens de paiement équitables.** Augmenter le taux de couverture pourrait nécessiter une réforme des régimes tarifaires et des méthodes employées pour collecter les paiements auprès des usagers pauvres. Ce dernier élément dépasse la simple question du système tarifaire (qui paie quoi), pour inclure le comment et le quand payer. On doit réfléchir à de nouvelles méthodes de facturation, de l'échelonnement sans frais pour le raccordement, aux compteurs prépayés. Les ménages qui perçoivent des revenus journaliers ou hebdomadaires ne doivent pas être obligés de payer leur facture sur une base mensuelle.
- iii **Ciblage efficace.** Les facteurs complexes qui facilitent ou au contraire font obstacle au ciblage doivent être identifiés. Cette analyse contribuerait à mettre à mal le dogme imparfait selon lequel les mécanismes ciblés de péréquation (comme la tarification progressive par tranche) bénéficient systématiquement aux plus pauvres. Le ciblage doit être basé sur des critères transparents. Les approches doivent être pragmatiques, en cherchant à éviter les coûts de transaction excessifs.

Principes pour appuyer les réformes

Dans de nombreux contextes, des réformes seront nécessaires pour réussir à atteindre les populations pauvres :

- **Distinguer le statut d'occupation foncier de l'utilisation des infrastructures.** Des obstacles légaux plus importants doivent être surmontés pour que les populations urbaines pauvres puissent accéder à l'eau potable et ce de façon durable. Ces obstacles concernent le statut d'occupation et les titres de propriété – des questions qui dépassent largement les compétences des acteurs du secteur de l'eau. La collaboration avec les autres services et secteurs urbains est essentielle à la conduite des réformes mais une approche flexible de la part des opérateurs de services d'eau peut apporter des solutions temporaires.
- **Un système de régulation juste** qui met en avant l'obligation de rendre compte, la transparence et la participation
 - i **Politique explicitement conçue pour aider les plus pauvres.** La mise en place de mécanismes institutionnels et politiques qui ciblent spécifiquement les populations pauvres, notamment via la tarification « sociale » et systèmes de subventions, peuvent contribuer à fournir des services axés sur les besoins de ces populations.
 - ii **Séparer les fonctions de régulation et d'exploitation.** Lorsqu'elles relèvent du même service ou de la même agence, il pourrait être nécessaire de séparer d'un côté les responsabilités de régulation et d'administration des subventions, et de l'autre les aspects opérationnels et liés au recouvrement des coûts. Les fonctions de régulation doivent être assumées par une structure autonome, même si la mise en place d'une véritable instance de régulation n'est pas envisageable à court terme

- iii **Permettre aux plus pauvres de se faire entendre.** Une véritable régulation ne peut se faire qu'en écoutant les préoccupations des populations pauvres, desservies ou non, en les aidant à engager un dialogue direct avec les opérateurs. Une véritable participation est essentielle à l'élaboration de grilles tarifaires et de subventions équitables et durables.
- iv **Proposer des mesures incitatives aux opérateurs.** Le recouvrement des coûts doit s'accompagner de la maîtrise des coûts grâce à une rentabilité commerciale et opérationnelle accrue. Les mécanismes de régulation doivent inciter les exploitants à réduire leurs coûts (sous forme de sanctions ou de récompense). Mais ils doivent parallèlement tenir compte des coûts légitimes induits par la fourniture des services et faire en sorte que ces services puissent fonctionner sans ingérence politique afin de protéger les intérêts des populations pauvres.
- v **Intégrer les petits opérateurs informels.** Exclure ou ignorer les revendeurs informels en considérant qu'ils exploitent les populations urbaines pauvres signifie qu'ils vont continuer à facturer des prix plus élevés en offrant une qualité de service médiocre. L'offre des revendeurs informels peut être reconnue et régulée par les fournisseurs officiels et pouvoirs publics, de sorte qu'ils puissent jouer pleinement leur rôle comme maillon manquant dans la chaîne d'approvisionnement.



Un point d'eau communal de la Dhaka Water and Sewerage Authority, opérateur des services d'eau et d'assainissement, distribue de l'eau propre dans un bidonville de Dhaka au Bangladesh.

Références

- 1 **Organisation mondiale de la Santé et Fonds des Nations unies pour l'Enfance, Programme commun de suivi pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement (JMP)** (2008) *Progress on Drinking Water and Sanitation : Special Focus on Sanitation*
- 2 Consulter par exemple « Sustainable Cost Recovery » dans **Winpenny, J** (2003) *Financing Water for All : Report of the World Panel on Financing Water Infrastructure et The '3Ts' of Tariffs, Taxes and Transfers* dans *Managing Water for All : An OECD Perspective on Pricing and Financing* , OCDE, 2009
- 3 **McIntosh, A, Triche, T and Sharma, G** (2009) *Guidance Note on Services for the Urban Poor*, Programme Eau et Assainissement
- 4 **Hutton, G and Haller, L** (2004) *Evaluation of the Costs and Benefits of Water and Sanitation Improvements at the Global Level*, Organisation mondiale de la Santé
- 5 **Connors, G and Brocklehurst, C** (2006) *A Utility's Pro-Poor Approach in Bangalore*, Programme Eau et Assainissement.
- 6 **Programme Eau et Assainissement** (2007), *The Slum Networking Project in Ahmedabad, Partnering for Change* dans *Taking Water and Sanitation Services to the Urban Poor*
- 7 **Ubong Ekanem**, Chargé de programme WASH urbain, WaterAid au Nigéria ; communication personnelle (28/01/09).
- 8 **USAID** (2005) *Case Studies of Bankable Water and Sewerage Utilities*. Volume II, Compendium of Case Studies.
- 9 **Ifeoma Charles-Monwuba**, Responsable Politiques et Partenariats, WaterAid au Nigéria ; communication personnelle (16/12/08).
- 10 **National Water Supply and Sanitation Council (NWASCO)**, Zambie. *Involving consumers through watch groups*. Article consultable sur http://www.nwasco.org.zm/involving_consumers.php
- 11 **Mohammed Abdul-Nashiru**; WaterAid au Ghana (2004), *Small Water Enterprises : Serving the un-served urban poor*
- 12 **Yitbarek Mengiste**, Directeur de la Planification, Services d'eau et d'assainissement à Addis Abeba ; communication personnelle (18/12/08).
- 13 **Sharma, S K and Bereket, B W** (2008) *Water Supply Systems in Selected Urban Poor Areas of Addis Ababa, Ethiopia* , 33ème conférence internationale du WEDC, Ghana
- 14 **Organisation mondiale de la Santé** (2003) *Domestic Water Quantity, Service, Level and Health*
- 15 Pour le tarif officiel, **Yitbarek Mengiste**, Directeur de la Planification, Services d'eau et d'assainissement à Addis Abeba ; communication personnelle (18/12/08). Pour les autres prix, **Sharma, S K and Bereket, B W** (2008) *Water Supply Systems in Selected Urban Poor Areas of Addis Ababa, Ethiopia* , 33ème conférence internationale du WEDC, Ghana
- 16 **Tsige, T** (2005) *Survey Results of Public Water Taps of Addis Ababa*, édité par WaterAid en Éthiopie.

- 17 Cette définition pose une question fondamentale sur le rôle du financement public dans le développement et l'exploitation des infrastructures hydrauliques, particulièrement quand ce mode de financement est accepté pour les écoles, les infrastructures routières et les hôpitaux
- 18 **Dagdeviren, H** (2008) *Waiting for Miracles : The Commercialization of Urban Water Services in Zambia* dans *Development and Change* 39 (1) : 101-121
- 19 **National Water Supply and Sanitation Council** (NWASCO), Zambie (2008), *Urban and Peri-Urban Water Supply and Sanitation Sector Report 2007/2008*
- 20 Ibid.
- 21 **Programme Eau et Assainissement** (2008), *Performance Improvement Planning : Developing Effective Billing and Collection Practices*
- 22 **BBC News** *Water Victory for SA Township*, article consultable sur <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/7375972.stm>
- 23 **Joseph Ssemmanda**, Chargé de programme, milieu urbain, WaterAid en Ouganda ; communication personnelle, 20/03/09.
- 24 **Komives, K, Foster, V, Halpern, J, Wodon, Q and Abdullah, R** (2005) *Water, Electricity and the Poor : Who Benefits from Utility Subsidies ?* Banque mondiale
- 25 **Ogbeide, B and Babatope, B** (2006) *A Research Study on the Second National Urban Water Sector Reform Programme in Nigeria*
- 26 **Franceys, R** (2006) *Charging to Enter the Water Shop*, WaterLines, pp5-7, Vol 24, No 2.
- 27 **Ben Taylor**, Responsable Politiques, Recherches et Plaidoyer, WaterAid en Tanzanie; communication personnelle 28/01/09.
- 28 **Forum des ONG pour l'eau et l'assainissement** (2008) *Multipurpose Melamch : Water for Kathmandu and More*
- 29 **Rabin Lal Shrestha**, Directeur Recherche et Plaidoyer, WaterAid au Népal ; communication personnelle (03/06/09).
- 30 **Komives, K, Foster, V, Halpern, J, Wodon, Q and Abdullah, R** (2005) *Water, Electricity and the Poor : Who Benefits from Utility Subsidies ?* Banque mondiale
- 31 **Nauges, C and van den Berg, C** (2006) *Water Markets, Demand and Cost Recovery for Piped Water Supply Services : Evidence from Southwest Sri Lanka*. Document de travail de la division Recherches et Politiques de la Banque mondiale
- 32 **Komives, K, Foster, V, Halpern, J, Wodon, Q and Abdullah, R** (2005) *Water, Electricity and the Poor : Who Benefits from Utility Subsidies ?* Banque mondiale
- 33 **Organisation mondiale de la Santé et Fonds des Nations unies pour l'Enfance, Programme commun de suivi pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement (JMP)** (2008) *Progress on Drinking Water and Sanitation : Special Focus on Sanitation*. Il est fait mention d'un taux de couverture en milieu urbain de 45 % pour la Tanzanie mais ce chiffre inclut les ménages qui s'approvisionnent aux bornes communautaires et aux branchements de leurs voisins.
- 34 **Ben Taylor**, Responsable Politiques, Recherches et Plaidoyer, WaterAid en Tanzanie; communication personnelle (28/01/09).
- 35 **David Taylor**, Chargé de recherche sur le milieu urbain, cartographie de la pauvreté, WaterAid Tanzanie ; communication personnelle (11/12/08).
- 36 **WaterAid Tanzanie** (2008) *Mapping Public Water Kiosks in Dar es Salaam*
- 37 **Yogita Mumssen**, Chef de projet et économiste en chef en charge des Infrastructures à la Banque mondiale communication personnelle (16/12/08)
- 38 **General Partnership on Output Based Aid** (2008), *OBA in Kampala : Water Connections for the Poor*. Article consultable sur <http://www.gpoba.org/activities/details.asp?id=63>

Cette note de synthèse est la première d'une série de trois consacrée aux dispositifs permettant d'améliorer les services d'eau et d'assainissement des populations défavorisées, qui comprend les titres suivants :

- *L'accès des populations pauvres et exclues : tarification et subvention des services d'eau urbains*
- *Des opérateurs de l'eau au service des populations pauvres : pour une viabilité accrue via des services ciblés sur les plus démunis*
- *Outils et mécanismes pour une transparence accrue des services d'eau urbains*

Pour en savoir plus sur les recherches de WaterAid dans ce domaine, veuillez contacter Timeyin Uwejamomere à timeyinuwejamomere@wateraid.org



La mission de WaterAid est de vaincre la pauvreté en permettant aux populations les plus pauvres au monde d'accéder à l'eau potable, à l'assainissement et à l'éducation à l'hygiène

WaterAid

47-49 Durham Street

London SE11 5JD UK

Tél : +44 (0)20 7793 4500

Courriel : wateraid@wateraid.org

Site Internet : www.wateraid.org

Immatriculée au registre des organisations sans but lucratif sous les n°288701 (Angleterre et Pays de Galles) et SC039479 (Écosse).