



Concevoir des subventions pro-pauvres pour les services d'eau potable et d'assainissement en Afrique

par Georg Caspary et Céline Kauffmann

- ◆ Face à la pauvreté, à l'ampleur des besoins d'infrastructures et à l'énorme retard pris dans la construction de systèmes d'assainissement, l'Afrique est forcée de recourir à des subventions croisées et à des aides publiques.
- ◆ L'aide accordée actuellement aux pauvres pour la prise en charge des coûts mensuels d'accès aux services d'eau potable et d'assainissement doit être conjuguée à des subventions aux frais de raccordement initial, afin d'accélérer le développement de l'accès.
- ◆ La pérennité financière passe par un financement à long terme des subventions et l'optimisation de leur utilisation, en ciblant mieux les pauvres et en adoptant des critères de résultat.

De nombreux pays en développement subventionnent l'accès aux services d'eau potable et d'assainissement, en particulier pour les pauvres, et contribuent ce faisant à augmenter les bienfaits procurés par ces services, comme l'amélioration de la santé publique.

En général, les subventions accordées aux pauvres sont financées par l'État ou par les consommateurs plus aisés. Dans le premier cas, elles prennent la forme d'un transfert monétaire direct aux ménages ou de soutien à l'opérateur en échange d'un engagement à répercuter cette aide par des tarifs aménagés pour les usagers à faible revenu – ce qui exige cependant que l'opérateur puisse, ou veuille bien, le faire. Dans le second cas, il s'agit de subventions croisées, où certains usagers en financent d'autres. Dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, ces subventions croisées consistent en un transfert entre les plus favorisés et les plus pauvres, entre l'eau et l'assainissement et en une différenciation claire des industries polluantes auxquelles incombent les frais de dépollution, conformément au principe du « pollueur payeur ». Les subventions croisées ne sont pas contraires au principe de recouvrement des coûts, dans la mesure où le tarif moyen est défini de façon à garantir une viabilité financière au prestataire sans faire appel à des fonds publics. De tels dispositifs impliquent en général une grille tarifaire où le prix augmente progressivement avec la consommation.

Cela suppose donc la mise en place d'un système de compteurs efficace, pour contrôler la consommation, et la prévention des raccordements sauvages.

En Afrique pourtant, rares sont les compagnies des eaux financièrement viables – ce que montrent bien les *Perspectives économiques en Afrique 2006/07* et diverses études de la Banque mondiale. Même dans les zones urbaines, les tarifs couvrent rarement toutes les dépenses d'exploitation et d'entretien, sans parler des charges liées aux dépenses d'investissement. En Afrique du Nord¹ par exemple, seules les compagnies des eaux de Casablanca et de Rabat arrivent à couvrir leurs dépenses d'exploitation. Plus classiquement, celles d'Alexandrie et du Caire ne couvrent qu'environ 25 pour cent de leurs dépenses d'exploitation. Les problèmes sont loin d'être résolus car, même dans les zones mieux loties, les ménages ne sont pas forcément suffisamment riches pour supporter les tarifs pratiqués. Dans le cas précis des égouts et du traitement des eaux usées, les charges ne représentent en général que 20 à 30 pour cent du coût réel. Par conséquent, la plupart des compagnies des eaux comptent sur les subventions pour étendre et moderniser leurs réseaux mais aussi pour assumer les dépenses de fonctionnement.

1. Voir par exemple Banque mondiale (2007), *Obtenir le meilleur parti des ressources rares : une meilleure gouvernance pour une meilleure gestion de l'eau au Moyen-Orient et en Afrique du Nord*.

Des subventions peuvent être accordées pour couvrir les dépenses initiales de raccordement, la consommation ou les deux. Les subventions sous forme de tarifs progressifs liés à la consommation pénalisent cependant les familles nombreuses, celles qui cohabitent (solution que peuvent adopter les plus démunies) et les PME grosses consommatrices d'eau.

En outre, les subventions des services n'aideront les pauvres que s'ils ont effectivement accès à l'eau. Sinon, elles deviennent contreproductives puisqu'elles mobilisent des fonds qui pourraient servir à fournir des infrastructures à ceux qui en sont privés.

L'aide aux pauvres dans les zones faiblement raccordées sera plus efficace si elle subventionne le raccordement aux services d'eau et d'assainissement plutôt qu'un appui de long terme à la consommation. Pourtant, en présence d'obstacles non financiers, les subventions qui réduisent les coûts d'investissement ne suffisent pas forcément à aider les ménages pauvres à se raccorder : les titres de propriété peuvent poser un problème ainsi que les locations informelles en forte expansion avec l'urbanisation rapide que connaît l'Afrique. Si les coûts d'accès à l'assainissement et d'entretien ne sont pas intégrés dans le loyer, les locataires pauvres ne sont guère incités à améliorer les installations existantes qu'ils ne possèdent pas, tandis que le propriétaire aura tendance à se contenter d'un système élémentaire.

L'édition 2007 des *Perspectives économiques en Afrique** met en évidence les conditions indispensables à la mise en place des subventions au bénéfice des populations pauvres :

- trouver le bon équilibre entre efficacité et équité, pour maximiser l'impact sur les pauvres tout en tenant compte des contraintes financières – un processus décisionnel ouvert impliquant décideurs, représentants de la société civile, entreprises de services publics et communautés pauvres pourrait se révéler utile, comme en témoigne la réussite de l'approche communautaire adoptée au Ghana ;

- renforcer les capacités des petits prestataires locaux, qui sont souvent les mieux placés et les plus intéressés par les marchés éloignés mais qui ont parfois du mal à respecter les contraintes techniques et financières. Ainsi en Ouganda, la Société nationale d'eau et d'assainissement (NWSC) a conclu un partenariat avec la direction de l'Aménagement hydraulique (DWD) pour former le secteur privé local à respecter les normes en vigueur dans le pays ;
- garantir un financement durable et viable des subventions, grâce à des apports des bailleurs et des allocations budgétaires plus prévisibles. Un système comme le fonds en fidéicomis DTF mis en place en Zambie a ainsi permis de mobiliser davantage de fonds prévisibles pour permettre aux entreprises de services publics d'étendre leurs services aux pauvres des zones périurbaines ;
- cibler les subventions sur les pauvres, soit par auto-sélection – *via* un ciblage quantitatif ou de niveau de services (sur la base de la consommation ou de la qualité de l'eau consommée par un ménage) – soit par décision administrative. Un ciblage des zones où vivent la majorité des ménages pauvres pourrait éviter les difficultés traditionnelles posées par l'identification et l'atteinte des groupes cibles ;
- lier les subventions dans le temps aux performances et aux résultats. À cet égard, les outils de financement basés sur les résultats (OBA) conçus par le GPOBA² depuis 2003 se sont révélés cruciaux pour améliorer la qualité des services, diminuer les coûts et, partant, accroître la couverture. Ainsi au Mozambique, le GPOBA contribue à la subvention de 36 300 nouveaux raccordements, élargissant ce faisant l'accès de 23 pour cent, rien qu'à Maputo.

2. Partenariat mondial pour une aide basée sur les résultats.

* *Perspectives économiques en Afrique* publié conjointement par la Banque africaine de développement et le Centre de développement de l'OCDE avec le soutien financier de la Commission européenne.

www.oecd.org/dev/aeo



Les lecteurs sont invités à citer ou reproduire les informations des *Repères* du Centre de développement de l'OCDE dans leurs propres publications. En échange, le Centre demande les remerciements de rigueur ainsi qu'un exemplaire de la publication. Le texte intégral des *Repères* et d'autres informations sur le Centre de développement et ses travaux sont disponibles sur : www.oecd.org/dev

Centre de développement de l'OCDE
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France
Tél : 33 (0)1 45.24.82.00
Fax : 33 (0)1 44.30.61.49
mél : dev.contact@oecd.org