



Programme de Recherche du Groupe BPD Eau et Assainissement Recouvrement des coûts en partenariat : Résultats, attitudes, acquis et stratégies

Résumé

Kristin Komives et Linda Stalker Prokopy

Octobre 2000

BPD Groupe Eau et Assainissement
c/o WaterAid, First Floor
Prince Consort House
27-29 Albert Embankment
London SE1 7UB

Téléphone + 44 20 7793 4557

Télécopie + 44 20 7582 0962

Email bpd@wateraid.org.uk

Web site www.bpd-waterandsanitation.org

Résumé

L'objet de ce rapport est d'étudier le recouvrement des coûts dans les 8 projets pilotes du groupe Eau et Assainissement qui sont en cours en Afrique du Sud, en Argentine, en Bolivie, en Colombie, en Haïti, en Indonésie, et au Sénégal. Les enseignements que l'on peut tirer du déroulement de ces projets constituent une riche source d'informations sur la mise en place de programmes Eau et Assainissement pour les populations défavorisées. L'objectif du BPD consiste donc à déterminer si un partenariat entre le secteur public, le secteur privé et la société civile facilite ou non le recouvrement des coûts dans les projets pilotes.

Le recouvrement des coûts n'a à aucun moment été envisagé comme un indicateur de réussite des partenariats et les projets-pilotes ne prévoyaient pas, dans l'ensemble, le recouvrement de la totalité des coûts (investissement et exploitation). Il ne s'agit donc pas ici d'évaluer chaque projet en fonction de son taux de recouvrement mais plutôt de tirer les enseignements des diverses approches adoptées. La diffusion des acquis devrait bénéficier non seulement aux projets BPD eux-mêmes (qui sont pour l'essentiel toujours en cours) mais aussi à une audience plus large.

METHODOLOGIE

Les données utilisées pour l'élaboration de ce rapport proviennent d'une série d'enquêtes et d'entretiens téléphoniques effectués auprès de la majorité des partenaires impliqués dans les projets. Cette étude a néanmoins été limitée par trois facteurs principaux :

- L'étude porte essentiellement sur les coûts de recouvrement dans les projets d'adduction d'eau et ne traite pas des projets d'assainissement.
- Les associations communautaires, qui jouent un rôle prédominant dans certains projets, n'ont pas été consultées.
- Les données ont été fournies par les chefs de projet ; nous comptons donc sur leur expérience et leur profonde connaissance des projets pour orienter notre réflexion sur les principales actions, problèmes et succès associés à leur projet.

ATTITUDES FACE AU RECOUVREMENT DES COÛTS ET RÉSULTATS ESCOMPTÉS

Les projets BPD tentent dans l'ensemble de recouvrer la totalité des frais d'exploitation par la facturation du service ¹. C'est précisément ce niveau de tarification qui peut présenter des difficultés d'ordre politique ou bien liées au manque de ressources des personnes concernées. De plus, les projets ne sont pas toujours en mesure de fixer les tarifs dans les quartiers où ils opèrent : les tarifs sont parfois fixés pour la totalité de la zone desservie ou par les termes du contrat avec les opérateurs privés.

En ce qui concerne les coûts d'investissements en revanche, les projets du BPD ne prévoient qu'un recouvrement partiel (voire nul) auprès des usagers. Lors de l'installation de bornes fontaines par exemple, les ménages ne paient généralement pas la part liée aux coûts de construction. Lorsque le projet prévoit des branchements individuels, les ménages doivent s'acquitter de frais de connexion, frais qui sont généralement inférieurs au coût réel du branchement. Dans certains projets BPD, la différence est alors intégrée au tarif mensuel ou bien fait l'objet d'une contribution mensuelle pour le financement de l'expansion du réseau.

¹ Les projets pilotes ne sont pas toujours en mesure d'évaluer précisément les coûts. Les tarifs ont été calculés pour garantir la rentabilité de l'opération dans l'hypothèse où le niveau de consommation et l'utilisation correspondent aux prévisions des opérateurs.

Les acteurs des projets ont aussi évalué quelles seraient les conséquences du non recouvrement des coûts opérationnels, tant pour leur organisation que pour le projet lui-même. Dans certains cas, c'est l'expansion du projet qui est en jeu ; dans d'autres la prestation du service d'eau ne sera probablement pas remise en cause même si les objectifs en terme de recouvrement ne sont pas atteints.

On a par ailleurs demandé aux partenaires des projets de répondre à la question suivante : les usagers doivent-ils payer la totalité des frais d'exploitation et des coûts d'infrastructure pour les services d'eau ? En général, les partenaires hésitent à exiger des usagers à faible revenu qu'ils paient la totalité du service même si les opérateurs privés sont plus disposés à facturer que les autres partenaires. Tous les partenaires sont donc plus favorables à une tarification du service de façon à recouvrer les coûts opérationnels qu'au paiement d'une somme représentant la totalité des coûts d'infrastructure.

ATTEINTE DES OBJECTIFS DE RECOUVREMENT DES COÛTS

Lorsqu'il s'agit d'identifier les facteurs qui limitent le paiement des factures, les partenaires estiment que les obstacles principaux sont le prix de l'eau et la culture de non-paiement. L'absence d'un lieu désigné pour effectuer le paiement, la précarité des ménages, le niveau de violence qui existe dans certains quartiers ainsi que les problèmes de facturation ont aussi été mentionnés.

Parmi les projets qui ont entamé la tarification dans les quartiers défavorisés, le taux de recouvrement est relativement élevé en Bolivie, en Indonésie, en Haïti et au Sénégal. En Argentine et dans les projets BoTT d'Afrique du Sud en revanche, les résultats sont plus mitigés.

Aucun projet n'a effectué d'étude systématique pour savoir quels usagers paient ou non leur facture et pourquoi. Selon certains projets, le taux de paiement est particulièrement faible parmi les chômeurs, les ménages qui ne sont pas propriétaires du terrain qu'ils occupent et les familles nombreuses.

AMÉLIORER LE TAUX DE RECOUVREMENT : STRATÉGIES ADOPTÉES

Les 8 projets BPD ont adopté des stratégies variées pour améliorer le recouvrement des coûts. On peut ainsi retirer un certain nombre d'enseignements :

- Amélioration du service : aucun projet ne tente d'améliorer le taux de recouvrement sans offrir, en contrepartie, une amélioration du service sous quelque forme que ce soit.
- Solutions institutionnelles : pour les projets BPD de bornes-fontaines, un nouveau cadre institutionnel a été mis en place pour faciliter la gestion et le paiement du service. Les solutions institutionnelles sont moins courantes dans les projets qui prévoient des branchements individuels. D'un point de vue économique, il s'agit alors d'une relation directe entre opérateur et usager.
- Campagnes d'information : tous les projets BPD ont organisé des campagnes d'information avant, pendant ou après la mise en place du projet, pour présenter le projet, éduquer le public sur les questions d'hygiène ou encore pour assurer la formation des fontainiers. La plupart des partenaires ont jugé ces campagnes comme l'une des stratégies les plus intéressantes au niveau du recouvrement en partie car elles encouragent la consommation d'eau potable.
- Choix techniques : ceux-ci jouent un rôle important dans de nombreux projets que ce soit par le pré paiement ou par le choix d'une technologie moins onéreuse.
- Facturation et modes de paiement : l'amélioration des méthodes de facturation et de paiement est un facteur essentiel pour certains projets.

Le fait même de faire parvenir les factures aux usagers est un problème qui affecte souvent les quartiers défavorisés.

- Tarification et frais de raccordement : si les tarifs n'ont généralement pas été révisés pour qu'ils soient abordables pour les populations concernées par les projets BPD, les frais de raccordement pour certains projets sont inférieurs à ceux qui sont appliqués dans les autres quartiers moins défavorisés.
- Interruption du service : trois projets utilisent la menace d'interruption du service pour encourager le paiement des factures mais dans les autres projets, soit l'interruption est illégale soit l'opérateur n'y a pas recourt.

PARTENARIAT ET RECOUVREMENT DES COÛTS

Les partenaires des projets estiment que leur action concertée favorise le taux de recouvrement des coûts ; le partenariat permet à chaque acteur de se focaliser sur ses points forts. Ainsi, le secteur public est souvent responsable de l'élaboration et de l'approbation des tarifs. En revanche, la facturation et la collecte des paiements sont généralement effectuées par l'opérateur privé (sous la forme d'un service d'eau ou via le gérant d'une borne-fontaine). Le partenaire de la société civile opère quant à lui principalement auprès de la communauté. Les bénéfices du partenariat sont évidents lorsqu'un projet est transposé dans d'autres quartiers ou bien lorsqu'un partenaire acquiert les compétences d'un autre au bout d'un certain temps pour finalement en assumer le rôle.

CONCLUSION

Les projets BPD apportent des enseignements et contribuent ainsi au débat global sur le recouvrement des coûts en particulier sur les questions suivantes : quand et comment doit-on privilégier le système de pré paiement par opposition aux systèmes de gestion communautaires dans les projets d'installation de bornes-fontaines, comment établir des comités de gestion regroupant tous les acteurs pour éviter les problèmes et quiproquos inévitables dans tout projet, et enfin comment encourager le concept de partenariat dans les contrats de privatisation.

Le taux de recouvrement des coûts est souvent influencé par des décisions politiques au niveau local ou national. Le programme BPD pourrait être un forum permettant d'aborder ces questions institutionnelles avec les leaders politiques impliqués dans les projets de développement.

Basée uniquement sur les expériences des projets, cette étude laisse de nombreuses questions sans réponse. Il existe au plan international d'autres exemples de tarification, de modes de subventions, de participation communautaire et de solutions technologiques innovantes. Le Groupe BPD pourrait collecter cette information et la diffuser auprès de ses membres.

Un autre élément est également absent de notre étude : le coût des stratégies adoptées par chaque partenaire. Nous encourageons vivement tous les partenaires à évaluer la rentabilité des mesures qu'ils ont adoptées. Là encore, le Groupe a un rôle à jouer dans le développement d'une méthodologie appropriée.

Si ce rapport identifie comment les partenariats tri sectoriels peuvent améliorer le recouvrement des coûts, quelques points restent cependant à éclaircir. Un dialogue entre les partenaires des différents projets devrait permettre de préciser le rôle tenu par chaque secteur et l'impact de sa contribution sur la rentabilité du projet.