

## Hausse des tarifs et faiblesse de l'investissement : le cas du secteur de la distribution urbaine de l'eau en Zambie

par Hulya Dagdeviren, Université du Hertfordshire et Degol Hailu, Centre international pour l'action en faveur des pauvres

**Selon les estimations actuelles**, l'objectif du Millénaire pour le développement visant à réduire de moitié d'ici à 2015 la population de 1,1 milliard de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable ne sera atteint qu'à l'horizon 2040, en particulier en Afrique sub-saharienne. Deux causes sont à l'origine de ce retard : des tarifs inabordables et des investissements extrêmement faibles dans les infrastructures.

La privatisation des services de distribution de l'eau n'a pas contribué à inverser cette tendance. Dans de nombreux pays en développement, la privatisation s'est soldée par des « échecs spectaculaires », selon les termes employés par le PNUD dans son *Rapport mondial sur le développement humain 2006*, liés à l'absence de structures de marché compétitives, à l'inefficacité de la réglementation et à la faiblesse des capacités de négociation et de mise en œuvre des contrats.

La transformation des entreprises publiques en sociétés commerciales et l'intégration des services de distribution de l'eau au secteur commercial sont désormais des pratiques courantes, souvent considérées comme des étapes intermédiaires de « recouvrement des coûts » avant la réalisation d'une privatisation complète. L'amélioration du rendement des services publics constitue certes un progrès souhaitable, mais les réformes actuelles sont problématiques dans la mesure où elles reposent sur une confiance excessive en la rationalisation des tarifs et ne tiennent pas compte des besoins en investissement. Le passage dans le secteur commercial des services urbains de distribution de l'eau en Zambie constitue un bon exemple de cette évolution.

Jusque dans les années 1990, le gouvernement central de la Zambie était chargé des services de distribution de l'eau en zone urbaine, sauf dans la région de la ceinture du cuivre, et les tarifs de l'eau étaient subventionnés. Toutefois, en raison du déclin économique du pays dans les années 1970 et 1980, le gouvernement n'a pas été en mesure de continuer à assurer l'entretien et les investissements nécessaires. Dès lors, les services de distribution de l'eau ont été peu à peu transférés au secteur commercial à partir du début des années 1990 et, en 2006, 10 sociétés commerciales étaient chargées de ce secteur dans les centres urbains du pays.

Le transfert de ces services au secteur commercial s'est traduit par une hausse des tarifs pouvant aller jusqu'à sept fois les tarifs antérieurs en termes réels. Le prix de l'eau pratiqué en Zambie est-il à la portée de la population pauvre du pays ? Pour répondre à cette question, on utilise généralement le critère du rapport des dépenses en eau d'un ménage aux revenus de ce ménage, avec pour points de référence les seuils de 5 et de 3 pour cent. Selon nos estimations, au regard de l'un ou l'autre de ces seuils, l'eau à bas coût est inabordable pour quelque 40 à 60 pour cent des citoyens à Lusaka et dans la région de la ceinture du cuivre, où se concentre la majeure partie de la population urbaine. En outre, en se référant au seuil de 5 pour cent, nous parvenons à la conclusion que l'eau est inabordable pour la totalité des ménages urbains en situation de pauvreté extrême à modérée, à l'exception de ceux qui vivent dans la région méridionale du pays.

Par conséquent, il n'est pas surprenant que la proportion de la population ayant accès à l'eau potable soit passée de 72 à 57 pour cent de 1992 à 2002. Par ailleurs, la qualité de l'accès à l'eau s'est également dégradée, 25 pour cent des utilisateurs ayant perdu le bénéfice d'une alimentation en eau via des canalisations et dépendant désormais des robinets publics, des puits, des forages, des rivières, des étangs et des lacs pour s'approvisionner (Tableau 1).

Le faible niveau d'accès à l'eau oblige les prestataires de ce service public à augmenter encore plus leurs tarifs pour recouvrer leurs investissements. Malgré cela, le taux de recouvrement moyen des coûts n'est que de 67 pour cent. Ce chiffre s'explique notamment par le faible taux de recouvrement des recettes, 25 pour cent des sommes facturées n'étant jamais encaissées. Il s'explique également par un taux élevé de « débit d'eau non comptabilisé », à savoir la différence entre le volume d'eau produit et la quantité facturée, qui avoisine les 50 pour cent depuis que ce service a été transféré au secteur commercial, en grande partie du fait de la médiocrité des infrastructures, du manque d'entretien du réseau et du gaspillage.

Tableau 1

**Accès de la population à l'eau en Zambie (% de la population)**

	1992	2002
Accès national total	72	57
Accès urbain total	93	90
Canalisation dans la résidence	55	42
Robinets publics	34	38
Puits et forages	9	16
Rivières, étangs, lacs, etc	2	4

Tableau 2

**Investissement dans le secteur sanitaire et de la distribution d'eau, 1998-2002**

	Dépenses d'équipement effectives de l'État, en pourcentage des dépenses d'équipement prévues au budget	Dépenses effectives*, en pourcentage des dépenses d'équipement nécessaires pour maintenir le niveau actuel d'accès à l'eau
1998	3.1	2.4
1999	2.4	2.9
2000	3.0	1.8
2001	12.3	2.0
2002	8.8	2.2

\* fonds de donateurs dans le secteur inclus.

L'ouverture au marché peut-elle constituer une solution au manque d'investissement ? Les faits montrent que la libéralisation des services de distribution de l'eau ne s'est pas soldée par un accroissement de l'investissement. Non seulement le gouvernement n'a pas suffisamment investi dans le secteur, mais il n'a pas non plus maintenu ses projets de dépenses d'équipement. Le montant total des dépenses d'équipement, fonds de donateurs inclus, est demeuré une fraction minime des dépenses nécessaires au maintien du niveau actuel d'accès à l'eau (Tableau 2).

Le dilemme est le suivant : comment financer les dépenses d'équipement sans que le niveau élevé des tarifs ne limite l'accès à l'eau ? Jusqu'à présent, la stratégie de libéralisation menée par la Zambie a mis l'accent sur la rationalisation des tarifs, mais elle n'est pas parvenue à assurer un recouvrement complet des coûts et a par ailleurs débouché sur des tarifs moins abordables et une eau moins accessible. Une bonne politique consisterait à opter pour un investissement public initial afin de renouveler et d'étendre les infrastructures. Cette stratégie permettrait en effet de réduire les coûts unitaires dans le secteur, de pratiquer des tarifs abordables et de renforcer la pérennité des efforts de recouvrement des coûts. À défaut, la Zambie devra probablement attendre très longtemps avant d'atteindre l'objectif du Millénaire pour le développement relatif à l'accès à l'eau.

*Lecture complémentaire :*Dagdeviren, Hulya (2008). "Waiting for Miracles: The Commercialisation of Urban Water Services in Zambia", *Development and Change* 39(1): 101-121.

Le **Centre international pour l'action en faveur des pauvres (CIP)** est un projet conjoint entre le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et le Gouvernement du Brésil pour promouvoir la coopération Sud-Sud dans la recherche appliquée et de formation sur la pauvreté. Le CIP est spécialisé dans l'analyse des questions de la pauvreté et l'inégalité et aussi de proposer des recommandations pour la formulation de politiques visant à la réduction de la pauvreté. Le CIP est reliée directement avec l'Institut de Recherche Économique Appliquée (IPEA), qui fait recherche pour le gouvernement du Brésil, et le Bureau des Politiques de Développement, PNUD.

Le CIP publie des Working Papers, Policy Research Briefs, *Poverty in Focus*, One Pagers, y Country Studies.

Rapport sur le CIP et toutes les publications disponibles à l'adresse suivante:  
[www.undp-povertycentre.org](http://www.undp-povertycentre.org)