

ISTED

**Services essentiels dans les villes  
des pays en développement**  
**Équité d'accès et desserte des  
ménages à faible revenu**

Guide pour l'évaluation du projet  
Synthèse du rapport du groupe de travail  
conduit par l'ISTED et le pS-Eau



***Basic services in cities  
in developing countries***  
***Equitable access and coverage  
for low-income households***

*Guide for project assessment  
Summary of working group report  
led by ISTED and pS-Eau*



Marc Vézina  
Juin/June 2006

La communauté internationale s'est fixée comme objectif de réduire de moitié, d'ici 2015, la proportion de la population n'ayant pas accès de manière durable à un approvisionnement en eau potable et à un système d'assainissement de base. En milieu urbain, il s'agira donc d'assurer un service de l'eau à environ un milliard d'habitants.

Populations à desservir d'ici 2015 en milieu urbain, par sous-région (en millions d'habitants)

Région	Eau	Assainissement
Afrique	210	212
Asie	619	675
Amérique du Sud	123	131
<b>TOTAL</b>	<b>952</b>	<b>1018</b>

Des facteurs contextuels compliquent la donne : la croissance urbaine demeure forte (2 % en Asie, 4 % en Afrique) ; les ressources en eau s'amenuisent ; les écarts entre couches sociales se creusent. Les groupes sociaux les moins nantis ont plus difficilement accès aux services essentiels et la tendance n'est pas à l'amélioration.

La volonté des gouvernements d'étendre les services essentiels aux ménages les moins nantis – y compris dans les quartiers irréguliers – devra obligatoirement s'inscrire dans une vision stratégique et pragmatique :

- Pour fournir une offre de services minimale et subventionnée aux ménages vulnérables, le décideur municipal ne peut négliger l'offre de services classique destinée aux classes moyennes et riches.
- Une stratégie municipale dépasse une vision sectorielle des services. Elle implique des choix, comme celui de développer un service aux dépens d'un autre.
- Une stratégie s'intéresse non seulement à la satisfaction des usagers actuels mais aussi, et surtout, à la capacité d'intégrer les nouveaux usagers. Le point de départ de toute stratégie de services est l'objectif d'une extension ordonnée avec un niveau de service zéro.

Une stratégie claire repose sur des principes aujourd'hui largement acceptés :

- Le financement des infrastructures de production et de distribution doit intégrer une part prépondérante de fonds publics, compte tenu de la durée de vie de ces investissements. Les pays en voie de développement peuvent donc bénéficier de dons, de prêts bonifiés ou de prêts à échéance longue. L'accès aux financements privés peut être envisagé pour des investissements de moyen et court termes.
- Le tarif de l'eau est le mode privilégié de recouvrement des coûts récurrents (renouvellement de l'électromécanique, extension et densification du réseau) et doit inciter l'utilisateur à ne pas gaspiller indûment la ressource. Il peut contribuer en partie au financement des infrastructures lourdes.
- La tarification est au centre des politiques de solidarité et d'accessibilité. C'est par le biais de la structure tarifaire que l'on peut opérer une certaine solidarité entre couches sociales d'une même collectivité ou entre différentes localités du territoire national.
- Le tarif doit être abordable et l'offre de services suffisamment diversifiée pour répondre aux besoins et préférences de

tous les segments de la population, y compris les ménages vulnérables habitant les quartiers irréguliers.

### Apprécier la demande solvable des familles les moins nanties

Dans les villes des pays en développement, les ménages à faible revenu sont demandeurs d'un service de proximité adapté à leurs conditions de vie et à leurs contraintes. Il faut donc comprendre leur motivation à se brancher au réseau ou à s'équiper d'un équipement sanitaire privatif.

Concernant l'eau, le choix d'un mode d'approvisionnement est déterminé davantage par la quantité d'eau requise que par la notion de potabilité. C'est avant tout une question de commodité. Les ménages à faible revenu sont demandeurs d'un service leur permettant de :

- étaler le paiement du coût initial d'un aménagement sur plusieurs mois (établissement du branchement, construction d'une latrine, etc.) ;
- régler leur facture d'eau de manière fréquente pour surmonter des contraintes de liquidité ;
- régler un litige directement avec un agent habilité à le faire sans trop se déplacer, sans attente exagérée et en évitant des tractations bureaucratiques interminables.

Pour l'élimination des eaux usées, des excréta, des ordures ménagères et des eaux pluviales, les perceptions de l'hygiène et de la propreté varient considérablement selon les croyances culturelles, religieuses et scientifiques. Les facteurs qui motivent l'usage de sanitaires sont liés à l'intimité et à la sécurité, à la commodité et au statut social. Ce qui prime est le visible et les odeurs occasionnant la gêne. Les usagers évoquent aussi l'aisance et le confort : le fait de ne pas être gêné et de ne pas gêner son voisin.

En matière de collecte des déchets, le citoyen paie « pour faire disparaître les ordures ménagères de sa parcelle, voire de son quartier » dans le cas des dépôts intermédiaires persistants. Les sachets usagés et débris de sachets sont souvent considérés comme la principale nuisance sanitaire. Pour certains, ils ont le statut de déchets « modernes », déchets propres par opposition aux ordures domestiques, organiques et malodorantes.

Globalement non maîtrisé, le développement des quartiers spontanés se caractérise par une urbanisation extensive et une densité de population plus importante que celle des quartiers planifiés. Dans toutes les villes, on observe que la carte de la pauvreté correspond à celle des quartiers informels et de l'irrégularité foncière. On dénombre principalement trois types de quartiers informels :

- **les quartiers de squatters**, qui occupent des terrains, publics ou privés, sans l'accord de leurs propriétaires et généralement contre leur gré ;
- **les lotissements irréguliers**, qui sont le résultat d'opérations de promotion foncière réalisées par des acteurs non habilités à le faire et selon des procédures entachées d'irrégularité ;
- **les bidonvilles périurbains**, qui sont des agglomérations rurales. Du fait de leur proximité à la ville, elles ont été urbanisées en dépit de la réglementation ou sans permis de construire approprié. La trame urbaine peut être moins dense que dans les lotissements irréguliers et l'habitat est de type rural.

The international community has set the goal of halving the number of people lacking sustainable access to drinking water and basic sanitation systems by 2015. In urban areas, this means providing water for around one billion people.

Populations requiring provision by 2015 in urban areas, by sub-region (in millions)

Region	Water	Sanitation
Africa	210	212
Asia	619	675
South America	123	131
<b>TOTAL</b>	<b>952</b>	<b>1018</b>

Contextual factors complicate matters: urban growth remains high (2 % in Asia, 4 % in Africa), water resources are diminishing and there are growing inequalities between different social groups. The poorest social groups have the most trouble accessing basic services and this situation is getting worse.

The intention expressed by governments to extend basic services to the poorest households – including those in unplanned settlements – must be part of a strategic and pragmatic vision:

- In order to provide minimum subsidized services to vulnerable households, municipal decision-makers cannot neglect the standard provision of services to middle- and high-income groups.
- A municipal strategy goes beyond a sector-based approach to services. It implies choices, such as developing one service at the expense of another.
- A strategy aims not only to satisfy current users, but also – and above all – to make it possible to include new users. The starting point for any services strategy is the objective of methodical expansion with a zero service level.

A clear strategy is based on principles now widely accepted:

- Financing for production and distribution infrastructure must include a predominant share of public funds, bearing in mind the life span of these investments. Developing countries may therefore benefit from donations, soft loans or loans with long repayment terms. Access to private funding may be considered for medium- and short-term investment.
- Water pricing is the method generally used for recovering recurrent costs (renewing electromechanical equipment, extending and developing networks) and should encourage users to avoid unnecessary wastage of this resource. It can also help to finance heavy infrastructure.
- Pricing is at the center of solidarity and accessibility policies. A tariff structure makes it possible to achieve a certain level of solidarity between social groups of the same community, or between different cities in the same country.
- The tariff must be affordable and the provision of services diverse enough to respond to the needs and preferences of all segments of the population, including vulnerable households living in unplanned areas.

## Assessing solvent demand for the poorest families

In cities in developing countries, low-income households demand neighborhood services suited to their living conditions and constraints. It is therefore important to understand what motivates them to connect to the network or to invest in private sanitary facilities.

Where water is concerned, the means of provision is determined more by the quantity of water required than by the notion of potable water. The principal concern is convenience. Low-income households demand a means of provision that allows them to:

- spread payment of the initial cost of work over several months (establishing the connection, building latrines, etc.);
- pay water bills on a regular basis in order to avoid financial problems;
- settle complaints directly with an authorized agent without having to travel too far or wait too long and thus avoid endless red tape.

With regard to the disposal of waste water, excreta, household waste and rainwater, perceptions of hygiene and cleanliness vary considerably according to cultural, religious and scientific beliefs. The factors motivating the use of sanitary installations are linked to privacy, safety, practicality and social status. Visible elements and unpleasant odors are of prime importance. Users also mention convenience and comfort: avoiding disagreeable disturbances between neighbors.

As regards refuse collection, city dwellers pay to have household waste removed from their parcel or district, in the case of intermediate storage sites. Used bags and packaging waste are often considered to be the principal health risk. Some people see this as “modern” waste, or clean waste as opposed to organic and malodorous domestic waste.

The development of unplanned areas – which is generally uncontrolled – is characterized by extensive urbanization and a higher population density than in planned areas. Poverty maps in all cities clearly correspond to those of informal settlements and illegal land tenure. There are three main kinds of informal settlements:

- **squatter settlements**, which spring up on public or private land without the owners’ permission and generally against their will;
- **unplanned developments**, which are the result of land development operations carried out by agents who are not authorized to do so, using illicit methods;
- **peri-urban shanty towns**, which are rural suburbs. Due to their proximity to the city, they have been urbanized despite regulations or without the appropriate planning permission. The urban network may be less dense than in unplanned developments and housing conditions are rural in nature.

Informal living conditions must also be taken into account, in other words the use of dilapidated and overpopulated housing in blocks or districts of run-down city centers.

Tenure insecurity does not encourage people to invest in their homes in order to subscribe to basic services or to install the appropriate equipment (sanitary facilities, cesspits, etc.).

Il faut aussi tenir compte de l'habitat informel, c'est-à-dire l'occupation de logements vétustes et sur-densifiés dans les îlots ou les quartiers des centres dégradés des villes.

L'insécurité foncière n'encourage pas un particulier à investir dans son logis pour s'abonner à un service de base ou s'aménager un équipement approprié (sanitaire, puisard d'infiltration, etc.) Les aspects fonciers et d'aménagement urbain peuvent limiter et compliquer l'offre de services : absence de titrage, adressage des parcelles incomplet, etc. Faute de titre d'occupation, les habitants ne peuvent produire les pièces qui leur sont demandées pour l'établissement d'un branchement particulier. Dans les quartiers irréguliers et périurbains, une part de la population se trouve exclue du service géré par l'opérateur principal et/ou dépourvu de sanitaire privatif adéquat.

Trois approches peuvent permettre d'améliorer l'accès aux services d'eau et d'assainissement :

- développer un service public universel : le même règlement de service s'applique à tous et il n'est pas source d'exclusion ;
- construire des partenariats avec des opérateurs économiques de proximité, à l'échelle d'un quartier, intervenant soit au compte de l'opérateur principal, soit au compte de l'autorité chargée de la gestion du service (la commune, par exemple) ;
- associer les usagers à la gestion du service en les incitant à s'organiser pour bénéficier collectivement du service ou en les associant au processus de décision.

### **Développer un service public universel**

Dans beaucoup de villes des PED, la structure tarifaire comporte des tranches progressives. La première tranche est établie à un niveau inférieur au prix coûtant, en supposant que les ménages à faible revenu consomment moins d'eau que les familles riches. Ceux qui ne consomment que quelques m<sup>3</sup> bénéficient d'un tarif dit « social », donc subventionné.

Dans les faits, les familles vulnérables bénéficient rarement de ces subventions qui leur sont destinées car, dans leur grande majorité, elles ne sont pas raccordées au réseau. Soit celui-ci n'a pas été prolongé jusqu'au quartier concerné, soit le prix du branchement est trop élevé, soit ces familles sont incapables de fournir les documents administratifs requis pour une requête de branchement. Résultat, elles sont contraintes de s'approvisionner auprès de revendeurs à un tarif bien supérieur à celui de la tranche sociale. Lorsqu'un ménage vulnérable est abonné au service de l'eau, donc raccordé au réseau, il est d'usage de partager son branchement avec la famille élargie et les voisins. Dans ce cas, la consommation cumulée de l'ensemble des usagers de la cour ou de l'immeuble fait basculer le prix unitaire dans une tranche supérieure de la structure tarifaire. Résultat, bien que chaque ménage consomme un faible volume d'eau, les familles ne bénéficient pas de la tranche sociale. Paradoxalement, ce sont les familles des classes moyenne et riche (qui sont le plus souvent raccordées au réseau) qui bénéficient des subventions liées au tarif social appliqué à la première tranche volumétrique !

Pour mieux cibler les aides, la société d'eau peut appliquer une tarification par tranches glissantes suivant laquelle l'utilisateur acquitte la totalité des volumes consommés au tarif de la dernière tranche atteinte. Cela a l'avantage de faire payer le coût réel du service à ceux qui ne se privent pas de consommer

de l'eau comme bon leur semble (donc, à priori, les familles riches) et ce à partir du premier m<sup>3</sup> consommé.

Cependant, même en appliquant une tarification par tranches glissantes, certains abonnés aisés peuvent consommer une quantité d'eau en deçà du seuil volumétrique de la tranche sociale. Des solutions existent :

- à Belo Horizonte (Brésil), le ciblage des aides s'effectue sur la base de deux critères : le volume d'eau consommé et la superficie du logement. Un certain pourcentage est déduit du tarif résidentiel normal (1,07 €/m<sup>3</sup>) si l'abonné consomme moins de 15 m<sup>3</sup> par mois et s'il occupe un logement inférieur à 45 m<sup>2</sup> ;
- à Santiago (Chili), les pouvoirs centraux subventionnent les ménages à faibles revenus de manière à ce qu'ils ne consacrent pas plus de 5% de leurs revenus à l'achat de leur eau ; l'État se réfère aux résultats d'une enquête ménage quadriennale conduite au niveau national servant (avant tout) à l'attribution des aides familiales, allocations retraites, aides au logement, etc.

### **Partenariat entre opérateur principal et opérateurs de proximité**

Très souvent c'est pour des raisons institutionnelles qu'un opérateur principal ne peut pas desservir les quartiers irréguliers. Les pouvoirs publics peuvent alors demander qu'un partenariat soit mis en place entre l'opérateur principal, qui vend l'eau en gros, et un distributeur de proximité, qui dessert un périmètre bien défini. Il faut alors prévoir des normes de desserte adaptées (débit au robinet, heures de disponibilité) et un standard technique minimal (type de compteur et de tuyauterie, profondeur d'enfouissement, etc.). Ce partenariat peut s'organiser suivant deux modes :

- l'opérateur de quartier est choisi et mandaté par la collectivité locale chargée du service de l'eau ;
- l'opérateur de quartier est choisi et mandaté par la société d'eau qu'il représente.

Très souvent le cadre juridique régissant le service de l'eau interdit à l'opérateur principal de sub-déléguer la distribution à un autre opérateur. Cela a pour effet d'empêcher ce type de partenariat avec un gestionnaire de mini-réseau. Aussi, la structure tarifaire doit prévoir explicitement une catégorie tarifaire pour ces gestionnaires de mini-réseaux. Tout comme pour les gérants de bornes fontaines, l'exploitant d'un mini-réseau de distribution bénéficiera d'un tarif fixe préférentiel.

Un opérateur de quartier peut aussi assurer la pré-collecte des déchets à domicile ou la réalisation de sanitaires privés. Pour certains quartiers de la ville, l'assainissement autonome constitue une alternative au système du tout à l'égout. Dans ce cas, des équipes de marketing social peuvent faire la promotion d'un équipement sanitaire privé : latrines ventilées, à chasse d'eau manuelle, puisards pour eau usée. Ensuite, à la demande d'un ménage, des artisans maçons réalisent l'ouvrage. Bien qu'il puisse y avoir une subvention pour les matériaux, le ménage règle la prestation directement aux artisans. Au Burkina Faso, l'Office national de l'eau et de l'assainissement (ONEA) met en œuvre le plan stratégique d'assainissement pour la ville de Ouagadougou (PSAO). D'ici 2010, ce plan prévoit la réalisation de 78 000 ouvrages (latrines ventilées, à chasse d'eau manuelle, puisards). Il est financé par une taxe d'assainissement indexée sur les factures de consommation d'eau potable et d'eau brute (21 FCFA/m<sup>3</sup>.) Une équipe de

Urban land tenure and development issues can limit and complicate the provision of services: lack of titles, incomplete plot addressing, etc. Without land titles, the inhabitants cannot produce the documents required in order to establish specific connections. In unplanned and peri-urban areas, part of the population finds itself excluded from the service managed by the leading operator and/or deprived of adequate private sanitary facilities.

Three approaches can help to improve access to water and sanitation services:

- developing utilities for all: the same service regulations apply to all and are not a source of exclusion;
- building partnerships with local economic operators at the district level, intervening either on behalf of the leading operator, or on behalf of the authority responsible for managing the service (the district council, for example);
- involving users in the management of the service by encouraging them to organize themselves in order to benefit collectively from the service or by involving them in the decision-making process.

### **Developing utilities for all**

In many cities in developing countries, the tariff structure is made up of increasing blocks. The first block is set below cost price, on the assumption that low-income households consume less water than wealthy families. Those who only consume a few cubic meters benefit from a social tariff, which is subsidized.

In reality, vulnerable families rarely benefit from the subsidies intended to help them, as the vast majority are not connected to the mains water supply. Either the mains have not been extended to the area in question, or the connection fee is too high, or these families are unable to provide the administrative documents required for a connection application. Consequently, they are obliged to turn to vendors charging far more than the social tariff. When vulnerable households subscribe to the water utility – and are subsequently connected to the mains – it is customary to share their connection with the extended family and neighbors. In this case, the cumulative consumption of all users in the courtyard or building brings the unit price up into a higher block of the tariff structure. The result is that although each household only consumes a small amount of water, families do not benefit from the social tariff. Paradoxically, it is middle- and high-income families (which are more often connected to the mains) that benefit from the subsidies linked to the social tariff applied to the first volumetric block.

In order to target subsidies more efficiently, water utilities can apply sliding tariff scales, meaning users pay for the total volume consumed at the last tariff scale reached. The advantage of this is that those who pay no heed to how much water they consume (usually high-income families) are charged the real cost of the service, right from the first cubic meter consumed.

However, even when sliding tariff scales apply, the quantity of water used by certain wealthy consumers may fall within the volumetric threshold for the social tariff. There are two solutions to this problem:

- in Belo Horizonte (Brazil), subsidies are targeted according to two criteria: the volume of water consumed and the size

of the dwelling. A certain percentage is deducted from the normal residential tariff (1.07 /m<sup>3</sup>) if the consumer uses less than 15 m<sup>3</sup> per month and the dwelling is smaller than 45 m<sup>2</sup>;

- in Santiago (Chile), the central authorities subsidize low-income households to ensure that they do not spend more than 5 % of their income on water; the State consults the results of a household survey conducted every four years at the national level, used essentially to determine family allowances, pensions and housing benefit, etc.

### **A partnership between the leading operator and local operators**

It is very often for institutional reasons that the leading operator cannot cover unplanned areas. The authorities may then demand that a partnership be established between the leading operator, which sells water wholesale, and a local supplier, which covers a clearly defined area. It is then necessary to define suitable supply standards (flow rate, supply times) and minimal technical standards (type of meter and pipes, depth of pipes, etc.). This partnership can be organized in two ways:

- the local operator is chosen and commissioned by the local authority responsible for water provision;
- the local operator is chosen and commissioned by the water utility it represents.

Very often, the legal framework governing the water utility forbids the leading operator to sub-delegate provision to another operator. The upshot of this is that such partnerships with mini-network managers are prevented. Consequently, the tariff structure must explicitly propose a tariff category for these mini-network managers. As with standpipe managers, mini-network operators will benefit from a preferential fixed tariff.

A local operator may also provide house-to-house refuse collection services or construct private sanitary facilities. For certain parts of the city, on-site sanitation is an alternative to the mains drainage system. In this case, social marketing teams may promote private sanitary equipment: ventilated and pour-flush latrines, cesspits for waste water, etc. Next, at the request of the household, tradespeople carry out the required work. Although there may be subsidies available for the materials needed, the household pays the tradespeople directly for the work. In Burkina Faso, the National Water and Sanitation Office (ONEA) is implementing the strategic sanitation plan for Ouagadougou (PSAO). This plan anticipates the creation of 78 000 structures by 2010 (ventilated and pour-flush latrines, cesspits for waste water). It is financed by a sanitation tax indexed on invoices for the consumption of drinking water and raw water (21 CFA francs/m<sup>3</sup>). A social marketing team is encouraging households to commission local tradespeople.

With regard to refuse collection in unplanned settlements in Southern cities, the usual waste disposal vehicles (compactor trucks, for example) have trouble moving through the narrow, winding streets. Old-fashioned methods therefore prove more suited to the task: handcarts, rickshaws, motorized or pedal delivery tricycles. Each part of the chain is financed separately:

- Users take charge of refuse collection and pay local operators directly for consolidation services.

marketing social incite les ménages à passer commande auprès d'artisans maçons du quartier.

Pour l'enlèvement des déchets dans les quartiers « spontanés » des villes du Sud, les véhicules classiques d'enlèvement des ordures ménagères (benne tasseuse, par exemple) circulent difficilement dans les ruelles étroites et sinueuses. Des moyens rustiques s'avèrent alors plus adaptés à la pré-collecte : charrettes, pousse-pousse, triporteurs motorisés ou à pédales. À chaque partie de la filière son mode de financement :

- Les usagers prennent en charge la pré-collecte et rémunèrent directement un opérateur de quartier chargé du service du groupage.
- La mairie prend en charge directement l'enlèvement des déchets groupés sur les sites de dépôts intermédiaires.
- Le financement des sites de traitement final, qui représente des investissements lourds, doit être recherché auprès de bailleurs de fonds internationaux ou par le biais d'une banque d'équipement des collectivités locales.

Ce n'est plus une question d'alternative entre techniques modernes et techniques artisanales, mais plutôt de complémentarité entre différents moyens.

### **Associer les usagers à la gestion des services essentiels**

La participation des usagers peut contribuer à atténuer les conflits qui portent le plus souvent sur l'acceptabilité d'un service marchand et sur la reconnaissance par la collectivité des quartiers précaires.

Plus concrètement, la participation peut s'inscrire dans une logique de coproduction du service. Qu'il s'agisse d'un réseau d'alimentation en eau potable (AEP) ou d'égouts, si la société d'eau ne peut pas assurer un service domiciliaire conventionnel dans un quartier donné, la participation des usagers peut faciliter la réalisation d'équipements collectifs. Par la suite ce même groupement d'usagers est appelé à gérer le branchement collectif. Par exemple :

- Pour l'AEP, c'est à partir d'un branchement « tête de rue » qu'un mini-réseau passe dans les parcelles privées. Comme le système de co-propriété, l'entretien du réseau au-delà du compteur est à la charge des usagers. Le groupe d'usagers (une ou plusieurs dizaines) choisissent leur représentant, seul interlocuteur de société d'eau. Cela se résume à livrer l'eau en gros à un groupement d'usagers qui gère essentiellement la facturation entre voisins.
- La collecte des eaux ménagères peut se faire par îlots, grâce à une canalisation à diamètre réduit enterré à faible profondeur et située en fond de parcelle. Dans les quartiers où la consommation d'eau est faible, le dimensionnement du système d'égout est délicat car les effluents solides ont besoin d'eau en abondance pour être transportés. Il faut donc que l'ensemble des usagers accepte de se brancher au réseau afin qu'il y ait suffisamment d'eau qui s'écoule par le système. Plusieurs villes brésiliennes ont développé ce type d'infrastructures.

Par contre, la notion de participation va bien au-delà d'un apport de main-d'œuvre bon marché. La participation peut avoir pour but d'augmenter la transparence et d'obliger les responsables à rendre compte des résultats et des moyens employés.

Plusieurs idées fortes découlent de cette réflexion :

- Les normes de fourniture du service ne peuvent pas être uniformes dans l'espace et dans le temps pour tous les

habitants des grandes villes. Il faut promouvoir de nouvelles normes plus en rapport avec l'extrême diversité des réalités locales. Par contre, il faut souligner l'évolutivité de ces normes : l'idée n'est pas de créer durablement des « usagers de seconde zone ».

- L'accessibilité à tous n'implique ni la gratuité absolue du service, ni des prix dérisoires. Sous réserve que certaines conditions soient respectées, un meilleur recouvrement des coûts ne nuit pas, sur le long terme, aux populations à faibles revenus.
- Le développement des services en réseau est l'occasion de restructurer un quartier « irrégulier », c'est-à-dire de retracer les axes de circulation et de réaménager l'espace urbain.

### **Modalités relatives aux offres de services**

#### **EAU**

Les subventions doivent être prioritairement orientées sur l'accès au service – et non la consommation – et sur l'assainissement.

Si l'offre de services comporte plusieurs niveaux, un tarif plus élevé s'appliquera aux niveaux de services supérieurs.

Tous les points de desserte feront l'objet de comptage et seront donc munis d'un compteur.

Seuls les ménages vulnérables bénéficient de la tranche sociale, avec une tarification progressive par tranches glissantes. Dans ce cas, il faut à la fois favoriser le « piquage social », c'est-à-dire installer un compteur pour chaque famille, et appliquer un second critère d'éligibilité lié à la pauvreté (ex. superficie du logement, consommation d'électricité, etc.)

Si la société d'eau principale ne peut intervenir dans certains quartiers, les pouvoirs publics peuvent confier la fourniture d'eau à des gestionnaires de mini-réseaux qui bénéficieront d'un tarif préférentiel puisque leur activité est d'utilité publique

#### **ASSAINISSEMENT**

Les collectivités locales peuvent définir les zones de la ville où sera développé un réseau d'assainissement collectif, et celles où seront adoptées des solutions individuelles.

Dans ce dernier cas, il sera judicieux de promouvoir un équipement autonome par le biais du marketing social. Une équipe d'animateurs fait valoir auprès des ménages le bien fondé d'un équipement sanitaire. Si le ménage désire se doter d'un équipement sanitaire, les animateurs le mettent en relation avec des artisans maçons.

Pour financer le marketing social, la formation des artisans et une part des réalisations, une taxe peut être appliquée sur le volume d'eau consommé.

#### **ORDURES**

La pré-collecte des ordures ménagères peut être confiée à des opérateurs individuels (groupage) utilisant une charrette à traction animale ou des pousse-pousse. Dans ce cas, ils peuvent se rémunérer directement auprès des usagers.

Pour le transport des déchets des points de dépôtage intermédiaire à la décharge, la collectivité locale peut faire appel à des transporteurs privés de l'économie populaire.

Il ne faut pas engager une action de pré-collecte si l'évacuation régulière des points de regroupement n'est pas assurée.

L'enlèvement des ordures des points de dépôtage intermédiaire et leur traitement seront financés par le biais de la fiscalité. ■

- The local council is directly responsible for removing consolidated waste from intermediate storage sites.
- Funding for final waste management sites, which represents a heavy investment, must be sought from international backers or local authority equipment banks.

It is no longer a question of alternatives between modern and traditional techniques, but rather of complementarity between different methods.

### **Involving users in the management of basic services**

User participation can help to settle disputes that typically concern the acceptability of market services and the acknowledgement of vulnerable areas by the authorities in question.

More specifically, participation may tie in with a service co-production rationale. Where both drinking water supply networks and sewerage are concerned, if the water utility is unable to provide a conventional service to homes in a given area, user participation may make it easier to establish collective facilities. Subsequently, the same group of users will be called upon to manage the collective connection. For example:

- For water supply networks, a street connection is used to feed a mini-network through private parcels of land. As with the joint ownership system, users pay for network maintenance beyond the meter. The group of users (one or several dozen) chooses its representative, the sole interlocutor of the water utility. In brief, this implies supplying water wholesale to a group of users who essentially handle invoicing between neighbors.
- Waste water may be collected by blocks, using small diameter pipes buried at a shallow depth at the far end of plots. In areas where water consumption is low, it is difficult to determine the dimensions of sewerage systems, as a great deal of water is needed to transport solid waste. All users must therefore agree to connect to the mains so that there is enough water flowing through the system. Several Brazilian cities have developed this kind of infrastructure.

However, the concept of participation goes far beyond a supply of cheap labor. The goal of participation may be to increase transparency and to oblige those in charge to explain results achieved and methods used.

Several important ideas become clear from this assessment:

- Service provision standards cannot be uniform in space and time for all city dwellers. New standards must be established that are more in line with the great diversity of local situations. However, it is important to stress the evolutive nature of these standards: the objective is not to create permanent "second rate users".
- Access for all implies neither completely free services, nor derisory prices. As long as certain conditions are met, better cost recovery does not harm low-income populations in the long term.
- Developing network services is the opportunity to restructure unplanned areas, in other words to rethink major roads and redevelop urban areas.

### **Approaches to the provision of services**

#### *WATER*

As a matter of priority, subsidies must be directed at access to services – rather than consumption – and sanitation.

If service provision includes several levels, a higher tariff will apply to the highest service levels.

The water used at all supply points will be measured; these points will therefore be fitted with meters.

Only vulnerable households will benefit from the social tariff, with progressive sliding tariffs. In this case, it is important to encourage "social tapping", or installing a meter for every family, and to apply a second eligibility criterion linked to poverty (e.g. size of dwelling, electricity consumption, etc.).

If the leading water utility cannot supply certain areas, the authorities may entrust water provision to mini-network managers, who will benefit from a preferential tariff, since their activity is State-approved.

#### *SANITATION*

Local authorities can define the areas of the city where collective sanitation networks will be developed, and those where individual solutions will be adopted.

For individual solutions, it is advisable to promote on-site equipment through social marketing. A team of marketers presents households with arguments for the validity of sanitary equipment. Should the household decide to invest in such equipment, the marketers put them in touch with tradespeople.

In order to finance social marketing, the training of tradespeople and some of the work carried out, a tax can be applied to the volume of water consumed

#### *WASTE*

Household waste collection may be entrusted to individual operators (consolidation) using carts drawn by animals or rickshaws. In this case, they will be paid directly by users.

For transporting waste from intermediate storage sites to the final waste management site, the local authority may call on private transporters from the informal sector.

Waste collection should not be organized if regular removal from collection points cannot be guaranteed.

Waste collection from intermediate storage sites and the treatment of this waste will be financed by means of taxes. ■

Le thème des services urbains a fait l'objet de travaux depuis plusieurs années à l'ISTED avec l'appui du ministère des Affaires étrangères et de l'Institut de la gestion déléguée (IGD).

A partir de 1998, l'ISTED anime le groupe de travail « services urbains et développement durable ou comment concilier marché et intérêt général ». En 2004, dans le cadre d'un groupe de travail « accès aux services essentiels » avec l'appui du programme Solidarité Eau (pS-Eau), l'ISTED engage une réflexion sur les conditions d'accès aux services urbains essentiels pour les populations démunies des pays du Sud. L'objet de ce travail est d'étudier l'articulation qu'il peut y avoir entre la lutte contre l'exclusion et la gestion des services essentiels.

L'étude s'appuie sur des études de cas dans plusieurs villes, Rabat-Salé et Casablanca (Maroc), Ouagadougou (Burkina Faso), Bangalore (Inde), Tiquipaya et Colcapirhua (Bolivie) et Belo Horizonté (Brésil), choisies parmi 20 exemples étudiés au Maroc, Brésil, Inde, Bolivie, Pérou, Haïti, Afrique du Sud, Bénin, Colombie, République démocratique du Congo et Mexique.

Ce rapport intitulé « services essentiels dans les villes des pays en développement : équité d'accès et desserte des ménages à faible revenu », rédigé par Marc Vézina, rassemble les travaux réalisés par le groupe de travail ISTED. Une synthèse est ici présentée.

*Urban services have been a subject for research for several years at ISTED, with the backing of the Ministry of Foreign Affairs and the Institut de la gestion déléguée (IGD).*

*Since 1998, ISTED has been leading a working group on "urban services and sustainable development, or how to reconcile the market with the general interest". In 2004, in the framework of a working group on "Access to basic services" supported by the Water Solidarity Programme (pS-Eau), ISTED has been involved in a study of the provision of access to basic urban services for poor social groups in countries of the South. The aim of this work is to investigate possible links between the fight against exclusion and the management of basic services.*

*The study is based on case studies involving a number of cities: Rabat-Salé and Casablanca (Morocco), Ouagadougou (Burkina Faso), Bangalore (India), Tiquipaya and Colcapirhua (Bolivia) and Belo Horizonté (Brazil), selected from 20 examples studied in Morocco, Brazil, India, Bolivia, Peru, Haiti, South Africa, Benin, Colombia, the Democratic Republic of Congo and Mexico.*

*The report, which was written by Marc Vézina, brings together the work of the ISTED working group and is entitled "Basic Services in Cities in Developing Countries: Equity of Access and the Provision of Services to Low-Income Households". A summary is presented here.*

Membres du groupe de travail / *Members of the working group:*  
ADEME, AdP, AFD, BURGEAP, IDDRI, IGD, ISTED, LATTI, MAE, MTETM, PSEAU,  
RESEAU IMPACT, SUEZ, VEOLIA



ISTED  
La Grande Arche, Paroi Nord  
92055 La Défense Cedex  
FRANCE  
Tél. : 33 (0) 1 40 81 24 06  
Fax : 33 (0) 1 40 81 23 31  
isted@i-carre.net  
[www.isted.com](http://www.isted.com)

pS-Eau  
32, rue Le Peletier  
75009 PARIS  
FRANCE  
Tél. : 33 (0) 1 53 34 91 20  
Fax : 33 (0) 1 53 34 91 21  
pseau@pseau.org  
[www.pseau.org](http://www.pseau.org)