

## Les branchements sociaux : intérêt et limites de différentes stratégies de ciblage des ménages vulnérables



Auteurs Bernard COLLIGNON (Urbaconsulting), Emma CHEURFA (Hydroconseil),  
Marion FRACASSI (Urbaconsulting)

Coordination Claire ZANUSO et François VINCE (AFD)

## AUTEURS

Bernard Collignon est gérant du bureau d'études Urbaconsulting, qui est spécialisé dans la requalification des quartiers irréguliers, en particulier au travers de l'extension de la desserte par les grands services en réseau (eau, assainissement, électricité, voirie...).

Emma Cheurfa est économiste au sein du bureau d'études Hydroconseil. Elle élabore des analyses économiques et elle assure la conduite de projets dans les secteurs des services essentiels (eau potable, hygiène) et de la santé publique (éducation et promotion de la santé, protection sociale).

Marion Fracassi est doctorante à l'Université de Montpellier 3. Elle est intégrée au bureau d'études Urbaconsulting où elle élabore un système expert destiné à guider la décision en matière de services essentiels dans les quartiers irréguliers.

## RÉSUMÉ

Dans les grandes villes du Sud, de nombreux ménages ne sont pas connectés aux grands services en réseau (eau, électricité, téléphone, égouts) et c'est une forme d'exclusion sociale particulièrement pénalisante.

Différents obstacles freinent le raccordement aux réseaux des ménages vulnérables : le coût, les contraintes réglementaires et même parfois les difficultés techniques spécifiques aux quartiers irréguliers (voies étroites, zones inondables...). La présente étude traite des programmes de branchements sociaux, c'est-à-dire des mesures tarifaires, techniques ou réglementaires que l'on peut mettre en place pour faciliter le raccordement des ménages les plus vulnérables.

Le coût de tels programmes est élevé pour l'opérateur qui doit les mettre en œuvre. Il est logique d'en réserver le bénéfice aux ménages les plus vulnérables. Il faut alors les identifier et l'étude passe en revue plusieurs méthodes de ciblage, en analysant leur efficacité, leur champ d'application et les difficultés qu'elles induisent.

Sans sous-estimer le coût qu'entraîne un programme de branchements sociaux, il convient de le replacer dans la stratégie globale de développement urbain, qui passe nécessairement par l'accès du plus grand nombre aux services en réseau, ceux qui structurent la ville et renforcent le sentiment de citoyenneté.

## LANGUE ORIGINALE

Français

Les *Notes techniques* sont téléchargeables sur le site de l'AFD :  
<https://www.afd.fr/fr/ressources-accueil>

## ISSN

ISSN 2492-2838

## DÉPÔT LÉGAL

2<sup>nd</sup> trimestre 2019

## AVERTISSEMENT

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'Agence Française de Développement.

# Sommaire

---

<b>AUTEURS</b> .....	<b>1</b>
<b>Sommaire</b> .....	<b>2</b>
<b>Synthèse</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Pauvreté et vulnérabilité</b> .....	<b>10</b>
1.1. Évolution de la notion de pauvreté : une histoire de concept et de mesure ....	10
1.2. Les différentes formes de pauvreté en termes de revenus .....	11
1.3. Qualification des vulnérabilités .....	12
<b>2. Le branchement social</b> .....	<b>14</b>
2.1. L'accessibilité des groupes vulnérables aux services en réseau .....	14
2.1.1. Accessibilité financière .....	14
2.1.2. accessibilité techniques (distance au réseau) .....	14
2.1.3. Accessibilité juridique ou réglementaire .....	15
2.2. le branchement social comme outil pour améliorer l'accessibilité des services en réseau .....	15
2.3. Objectifs des différentes parties prenantes d'un programme de branchements sociaux .....	16
2.3.1. Les gouvernements .....	17
2.3.2. Les compagnies des eaux .....	18
2.3.3. Les communes .....	19
2.3.4. Les ONGs .....	20
2.3.5. Les représentants des communautés .....	20
2.3.6. Les bailleurs de fonds .....	20
<b>3. Différentes méthodes de ciblage</b> .....	<b>21</b>
3.1. Critères d'éligibilité utilisés dans les programmes de branchements subventionnés .....	21
3.1.1. Critères liés aux revenus et au niveau de dépense des ménages ....	21
3.1.2. Critères liés aux biens mobiliers et immobiliers .....	23
3.1.3. Critères démographiques ou liés à la composition et la structure du ménage .....	23
3.2. Les qualités que doit réunir un bon critère de ciblage des populations vulnérables .....	24
3.2.1. Pertinence du critère .....	24
3.2.2. Efficacité du critère .....	24
3.2.3. Opérationnalité .....	25
3.3. Les différents outils de ciblage .....	26
3.3.1. Ciblage spatial ou géographique .....	26
3.3.2. Ciblage selon un indicateur de revenu établi par l'administration .....	29
3.3.3. Ciblage par le revenu apprécié ou la consommation (means testing)	
3.3.4. Ciblage par un score estimant le niveau de vie (proxy-means testing)	
3.3.5. Sélection des ménages éligibles par la communauté ou les collectivités territoriales .....	35
3.3.6. Le ciblage par catégories sociales .....	37
3.3.7. L'auto-sélection .....	37
3.4. Quel mode de ciblage faut-il privilégier ? .....	39
3.5. Faut-il cibler les ménages bénéficiaires d'un programme de branchements sociaux ? .....	42
3.6. Mise en œuvre du ciblage .....	43
3.6.1. Par l'administration .....	43
3.6.2. Mise en œuvre par l'opérateur .....	43

<b>4. Recommandations pour les projets soutenus par l'AFD .....</b>	<b>45</b>
4.1. Analyse du contexte et de la situation de base .....	45
4.1.1. Taux d'équipement et tendance .....	45
4.1.2. Régulation sectorielle .....	45
4.1.3. Existence de registres des ménages les plus pauvres .....	46
4.2. La stratégie globale d'extension de la desserte .....	46
4.3. Définition de la cible et du calendrier .....	47
4.4. Identification des indicateurs de vulnérabilité les plus pertinents.....	47
4.4.1. Pour un ciblage géographique.....	47
4.4.2. Pour un ciblage individuel des ménages vulnérables .....	48
4.5. Modalités de mise en œuvre de la subvention .....	49
4.5.1. Une subvention dans le cadre d'une stratégie pérenne .....	49
4.5.2. Une subvention dans le cadre d'un projet.....	49
4.5.3. Que coûtent le ciblage et son contrôle ?.....	50
4.5.4. Les risques induits par le circuit financier d'un programme de branchements sociaux.....	51
<b>5. Annexes.....</b>	<b>53</b>
5.1. Travaux cités .....	53
5.2. Tableau de synthèse des méthodes de ciblage .....	56
5.2.1. Paramètres et résultats de quelques programmes de branchements sociaux (BS).....	57
<b>Précédentes publications de la collection .....</b>	<b>58</b>
<b>Qu'est-ce que l'AFD ? .....</b>	<b>63</b>

# Synthèse

---

Des progrès considérables ont été réalisés durant les dernières décennies en matière de desserte des zones urbaines par les principaux **services publics en réseau** (eau, assainissement collectif, électricité, mobilité...).

**Le taux d'accès des ménages les plus vulnérables** (pauvres, migrants, habitants des quartiers informels...) à ces services publics reste cependant encore insuffisant dans de nombreuses villes.

L'Agence Française de Développement (AFD) finance depuis de nombreuses années des projets de renforcement des services en réseau (principalement pour l'eau potable, l'assainissement et l'électricité). Ces programmes s'inscrivent dans sa stratégie globale de lutte contre la pauvreté et l'AFD entend bien maximiser l'impact positif de ces projets sur les ménages vulnérables. Un des instruments dont elle dispose alors est la mise en place de campagnes de branchements sociaux, une des options les plus prometteuses pour augmenter ce taux d'accès aux services en réseau.

**Cette note technique vise à nourrir les discussions internes à l'AFD en matière de branchements sociaux, durant le processus d'élaboration de sa doctrine.** Cette note a été élaborée par le groupement Urbaconsulting/Hydroconseil, à partir (a) de données bibliographiques sur les branchements sociaux, (b) de l'analyse des résultats de programmes de branchements sociaux (c) d'entretien approfondis avec des chargés de projet de l'AFD et d'autres bailleurs de fonds et (d) des discussions menées lors d'un atelier tenu au siège de l'AFD sur le thème des branchements sociaux.

## Qu'est-ce qu'un branchement social ?

Les ménages les plus vulnérables ont souvent du mal à réunir les sommes nécessaires pour financer leur raccordement en une seule fois. Faute de connexion, ces ménages sont alors obligés de payer, en temps et en argent, pour utiliser un service dégradé (une borne-fontaine éloignée de leur domicile, un porteur qui leur livre une eau de qualité incertaine, des latrines publiques...). On est alors confronté à une situation paradoxale et frustrante : ce sont principalement les plus riches et les classes moyennes qui bénéficient davantage de l'argent public qui a été investi dans les réseaux de distribution.

On appelle « branchement social » **diverses mesures visant à faciliter le raccordement des ménages vulnérables à un service public en réseau.** Cela peut être une mesure tarifaire (crédit ou subvention) ou non tarifaire (simplification des formalités).

## Pourquoi faire des branchements sociaux ?

La mise en place d'une stratégie de branchements sociaux répond le plus souvent à plusieurs objectifs différents :

- augmenter le taux de desserte parmi les usagers pour qui le prix du branchement constitue un frein;

- limiter les branchements clandestins, qui sont à l'origine de pertes commerciales (eau volée), mais aussi de dégradation des réseaux (fuite, casse de conduites, court-circuit...);
- permettre au distributeur de matérialiser des économies d'échelle en augmentant le volume global de ses ventes ;
- renforcer l'impact sanitaire du service d'eau potable, en augmentant le pourcentage de ménages qui utilisent une eau de bonne qualité (traitée et chlorée) ;
- atteindre l'objectif de service public universel, qui renforce la légitimité de l'Etat et de la Municipalité.

### Différentes formes de branchement social

Parmi les formes de branchement social, l'option retenue par les opérateurs consiste souvent à proposer un **branchement à prix réduit** à certains groupes d'utilisateurs. Le rabais ainsi consenti par l'entreprise est parfois compensé par une aide publique qui lui est versée (subvention inscrite au contrat de délégation, OBA<sup>1</sup> versé par un bailleur de fonds...).

Ce n'est cependant pas la seule forme que puisse prendre une stratégie de branchements sociaux (voir le tableau ci-dessous). L'opérateur peut par exemple mettre en place des facilités de paiement, en répartissant le coût du branchement sur les factures d'eau de l'abonné pendant plusieurs années. Elle peut aussi réduire les obstacles non tarifaires, en simplifiant les procédures de raccordement et ainsi faciliter l'accès au service pour les ménages qui ne disposent pas de titres fonciers, très nombreux parmi ceux qui résident dans des quartiers irréguliers.

<b>Mesures destinées à réduire la barrière d'entrée (le coût du branchement)</b>	
<b>Mesures de type financier</b>	<i>Pays où de telles mesures ont été appliquées</i>
Subvention partielle ou totale	<i>Côte d'Ivoire, Sénégal, Tchad, Cambodge</i>
Crédit pour l'achat d'un branchement	<i>Maroc, Algérie, Inde, Bangladesh, Les Philippines</i>
<b>Mesures de type réglementaire</b>	
Allègement des obligations réglementaires	<i>Maroc, Algérie</i>
Allègement des standards techniques	<i>Maroc, Burkina Faso, Algérie</i>
<b>Mesures destinées à réduire les coûts récurrents (les factures mensuelles)</b>	
Tarif social appliqué aux ménages pauvres	<i>Chili, Colombie</i>
Tranche sociale gratuite	<i>Afrique du Sud</i>
Tarif par blocs croissants	<i>Bolivie, Cambodge, Sénégal, Maroc, Chine, Vietnam...</i>

### Différentes méthodes de ciblage

<sup>1</sup> OBA - Output based aid : mécanisme de financement des opérateurs de service public axé sur les résultats qu'ils ont atteints (outputs) plutôt que sur les moyens mis à leur disposition (input).

Il existe de nombreuses méthodes de ciblage. Le choix de l'une ou l'autre dépend de la stratégie de desserte choisie par l'opérateur. Ce choix doit aussi prendre en compte le profil de pauvreté dans la zone de desserte :

- **le ciblage géographique** consiste à appliquer des tarifs différents selon les quartiers ; c'est une méthode simple à mettre en œuvre et à contrôler ; elle est souvent appliquée en Amérique latine (Panama et Colombie) ; elle entraîne inévitablement des erreurs d'inclusion et d'exclusion, mais elle est pertinente dans les villes où existe une forte ségrégation spatiale ; elle renforce l'attractivité des quartiers qui bénéficient du meilleur tarif et constitue ainsi un instrument puissant pour réduire la ségrégation spatiale ;
- **le ciblage des ménages vulnérables, sur la base de listes établies par l'administration** ; c'est une méthode très lourde à mettre en œuvre et qui ne peut l'être pour un seul service public ; les pays qui ont mis en place de telles bases de données (Chili, Cambodge) les utilisent pour favoriser l'accès des ménages vulnérables à de nombreux services publics à tarif réduit (école, santé, bons alimentaires, eau, électricité...) ;
- **le ciblage des ménages vulnérables sur la base d'indicateurs indirects de pauvreté** (proxy means test – PMT<sup>2</sup>). Il s'agit de construire un indicateur de revenus du ménage sur la base de leurs biens immobiliers (taille de la maison, type de construction) ou des biens d'équipement durables qu'ils possèdent (voiture, moto, climatiseur...) ; cette méthode peut être utilisée par l'opérateur du service public ou par un projet ; elle est assez lourde d'un point de vue opérationnel, mais elle entraîne moins d'erreurs d'inclusion ou d'exclusion que le ciblage géographique dans les villes où la ségrégation spatiale est faible ;
- **le ciblage des ménages vulnérables par la communauté elle-même** : c'est une méthode applicable en milieu rural et éventuellement dans de petits quartiers urbains bénéficiant d'un fort lien social ; elle entraîne cependant des risques non négligeables de stigmatisation des bénéficiaires et de clientélisme ;
- **l'auto-sélection par les ménages eux-mêmes** : pour atteindre les ménages les plus vulnérables, la compagnie peut mettre en place une offre de service dégradé, à moindre coût (borne-fontaine, kiosque à énergie solaire, latrines publiques) ; ce sont les ménages eux-mêmes qui choisissent ce niveau de service plutôt que le service standard, plus coûteux ; on parle alors d'auto-sélection ; il ne s'agit pas exactement d'un ciblage, mais c'est un instrument puissant pour généraliser l'accès à un niveau minimal de service public.

Le choix d'une ou l'autre méthode de ciblage (voir tableau ci-dessous) nécessite une étude préalable assez fine du contexte urbain. Il devra prendre en compte la stratégie nationale de

<sup>2</sup> Le proxy mean test consiste à construire des listes de ménages vulnérables non pas sur la base de registres fiscaux (inexistants) mais sur la base de critères indirects de revenu, vérifiés sur le terrain (comme la taille et le standard de construction de la maison).

lutte contre la pauvreté (existe-t-il une base de données des ménages vulnérables ?), le profil de pauvreté de la ville (les ménages vulnérables sont-ils concentrés dans certains quartiers ?), le taux de desserte du réseau de distribution, l'extension de ce réseau...

### **Pourquoi faut-il cibler les bénéficiaires d'un programme de branchements sociaux ?**

Lors de la mise en œuvre d'un programme de branchements sociaux, il est de bon sens de cibler des catégories d'usagers considérés comme particulièrement vulnérables. En effet, pour un même budget, plus la cible est large, moins la subvention par usager est élevée et au final, elle peut être insuffisante pour garantir l'accès au service des ménages les plus vulnérables.

Cependant, l'opération de ciblage entraîne inévitablement des erreurs d'inclusion (effet d'aubaine : des ménages riches profitent de la subvention) et des erreurs d'exclusion (des ménages pauvres ne parviennent pas à se faire raccorder). De plus, le ciblage lui-même est onéreux et consomme donc une partie des fonds affectés à l'opération. Certains auteurs préconisent en conséquence de ne faire aucun ciblage et de proposer simplement de vendre les branchements à perte, pour encourager les raccordements.

Le ciblage n'est donc une option intéressante que si le coût de sa mise en œuvre n'est pas trop élevé et s'il s'intègre bien dans une stratégie globale de généralisation du service. A ce sujet, il faut distinguer deux « époques » dans le développement d'un réseau de distribution :

- en début d'exploitation, subventionner les branchements sans faire de ciblage signifie que l'on subventionne les premiers ménages qui veulent se raccorder et qui sont plus nombreux parmi les ménages aisés et éduqués ; une proportion plus importante des ménages vulnérables n'en profitera pas ; **conclusion : au démarrage d'un nouveau réseau, si l'on subventionne les branchements individuels, il est hautement recommandé de faire du ciblage ;**
- **après quelques années**, les ménages les plus riches seront déjà connectés et **on pourra envisager un programme de subvention généralisé (sans ciblage)** car il touchera en majorité des ménages vulnérables ; c'est en fait un processus d'auto-sélection (les ménages vulnérables se sont eux-mêmes identifiés en retardant le moment où ils investissent dans un branchement).

Avec les formes les plus simples de **crédit à la connexion** (comme l'introduction dans la grille tarifaire d'un branchement payé par mensualités), le ciblage complexifie et renchérit l'opération avec une faible valeur ajoutée, car il est moins coûteux pour l'opérateur de proposer ce service à tous ses clients potentiels que d'en restreindre le bénéfice à une partie d'entre eux.

### Choix d'un mode de ciblage - Arborescence de prise de décision

	Public cible	Dispositif de ciblage	Type d'aide
<b>Cas A: il existe un registre officiel des ménages vulnérables</b>	les ménages les plus vulnérables	registre officiel, afin de renforcer ce système	subvention partielle du prix du branchement
<b>Cas B: il n'existe pas de registre officiel des ménages vulnérables</b>			
<b>Cas B1: le réseau est encore peu étendu et le taux de raccordement est très faible</b>	les quartiers habités par une majorité de ménages vulnérables	ciblage géographique	subvention partielle du prix du branchement et/ou allègement des obligations réglementaires
<b>Cas B2: le réseau est déjà très étendu et le taux de desserte dans la zone de projet est fort</b>	les ménages les plus vulnérables	PMT (proxy mean test)	subvention forte du prix du branchement et allègement des obligations réglementaires
<b>Cas B3: le réseau est déjà très étendu et le taux de desserte dans la zone de projet est encore faible</b>	les ménages de classe moyenne, non raccordés	pas de ciblage	crédit pour l'achat d'un branchement
	les ménages les plus vulnérables	auto-sélection, via une offre de service adaptée	bornes-fontaines avec un tarif subventionné

#### Que coûte le ciblage ?

Le ciblage d'une subvention sur des groupes précis d'usagers est une opération relativement lourde : il coûte de l'argent mais aussi du temps et de l'énergie à l'opérateur, qui doit modifier ses procédures et former son personnel. Cette activité se fait inévitablement au détriment d'autres actions. C'est la raison pour laquelle les opérateurs de service public préfèrent souvent adopter des mesures tarifaires universelles (comme une tranche sociale à bas prix), au risque que l'impact de ces mesures soit fortement dilué, parce qu'elles ne ciblent pas fortement les ménages qui en auraient le plus besoin.

**La forme de ciblage la moins coûteuse est le ciblage géographique**, car il s'appuie simplement sur la localisation (l'adresse) des usagers dans la ville. Les coûts de transaction sont faibles et cela s'intègre assez facilement au système de gestion commerciale dans une grande ville, avec des agences commerciales, par quartier ou par commune.

**Le ciblage sur la base de listes des ménages vulnérables est nettement plus coûteux**, mais ces listes sont en principe établies par une autre institution (ministère, caisse de sécurité sociale...). Leur coût n'incombe donc pas à l'opérateur de service public mais dépend de l'élaboration des listes par cette institution.

Le ciblage des ménages vulnérables sur la base d'indicateurs indirects de pauvreté (PMT) est assez lourd à mettre en œuvre (le seul contrôle du processus coûte de 10 à 20 €/ménage, sans parler de la charge de travail que cela induit pour les équipes commerciales de l'opérateur). Cette option lourde doit donc être réservée à des situations où il aura une forte valeur ajoutée, comme la généralisation de la desserte à des groupes de populations restés très longtemps à l'écart de l'offre de service public.

## Recommandations pour les projets soutenus par l'AFD

Le branchement social est l'un des outils les plus puissants dont disposent les opérateurs de service public pour réduire les impacts de la pauvreté. C'est un outil qui rend cependant plus complexe la gestion de la clientèle et sa mise en œuvre ne peut pas être improvisée :

- il est indispensable de bien analyser le contexte économique et social ainsi que la structure de l'habitat avant de choisir (ou non) de faire du branchement subventionné et, le cas échéant, du ciblage ;
- il faut intégrer l'outil « branchement subventionné » dans une stratégie globale d'extension de la desserte (par exemple, il est inutile de lancer une telle opération si l'approvisionnement en eau ou en électricité de la zone n'a pas été sécurisé pour plusieurs années) ;
- il faut bien définir la cible du programme et son objectif quantitatif ; sur cette base, l'entreprise déterminera les moyens à mobiliser et la durée de cette mobilisation ;
- il faut identifier des critères de ciblage pertinents (bien corrélés avec les caractéristiques de la population cible), qui soient simples à vérifier et qui font consensus (afin de renforcer la légitimité de l'opération et donc le soutien politique dont elle aura toujours besoin) ;
- comme présenté dans le tableau ci-après, le choix de faire du ciblage et le type de ciblage le mieux adapté dépend du type de service public auquel on veut l'appliquer :

	Auto-sélection	Ciblage géographique	PMT habitat / biens d'équipement	Pas de ciblage
<b>Eau</b>	La borne-fontaine est une offre de service particulièrement adaptée aux clients à revenus faibles et irréguliers	Option la plus pertinente du point de vue de l'opérateur (qui veut optimiser l'investissement réalisé pour étendre les réseaux)	Option la plus pertinente du point de vue d'un gouvernement engagé dans une stratégie de réduction de la pauvreté	Gaspillage d'argent public car absence de ciblage = subvention généralisée
<b>Electricité</b>	Il est difficile de mettre en œuvre une option "low cost" pour raccorder un client au réseau électrique		Option peu pertinente en termes de santé publique (le bénéfice en termes de santé publique requiert un taux élevé d'équipement des ménages)	
<b>Egouts</b>	Il est difficile de mettre en œuvre une option "low cost" pour raccorder un client en assainissement collectif	Option peu pertinente en termes de santé publique (le bénéfice en termes de santé publique requiert un taux élevé d'équipement des ménages)	S'intègre mal à une stratégie de sanitation marketing	Option moins onéreuse et pertinente en termes de santé publique (le bénéfice en termes de santé publique requiert un taux élevé d'équipement des ménages)
<b>Assainissement autonome</b>	Un catalogue d'options (tel celui du PSA de l'ONEA) permet au client de sélectionner lui-même l'option adaptée à sa capacité à payer		Option onéreuse, mais pertinente d'un point de vue technique (améliorer la fonctionnalité des égouts en multipliant les raccordements)	

# 1. Pauvreté et vulnérabilité

---

## 1.1. ÉVOLUTION DE LA NOTION DE PAUVRETE : UNE HISTOIRE DE CONCEPT ET DE MESURE

**Le branchement social** fait partie d'un ensemble de dispositifs élaborés pour faciliter l'accès à l'eau potable pour les ménages pauvres. Parmi les autres dispositifs, on peut citer les tranches sociales et les tarifs subventionnés. La mise en œuvre de ces dispositifs est conditionnée par la définition que l'on donne de pauvreté. L'évolution de la conception de pauvreté a contribué à faire évoluer les dispositifs et leur prise en compte dans les politiques de lutte contre la pauvreté.

Le rapport du Conseil économique et social des Nations Unies définit la pauvreté comme « un phénomène multidimensionnel qui se caractérise par des revenus peu élevés et une faible consommation, la faim et la malnutrition, une mauvaise santé, un manque d'éducation et de compétences, **un accès insuffisant à l'eau et aux services d'assainissement** et un grande vulnérabilité face aux problèmes économiques et sociaux » (2001).

Depuis le début des années 2000, un consensus a été établi quant au caractère multidimensionnel de la pauvreté. Cette évolution de la notion de la pauvreté liée aux travaux d'Amartya Sen (1993) sur le développement humain dans le courant des années 1990 a contribué au dépassement d'une approche strictement monétaire pour évaluer la pauvreté. Pour saisir son caractère multidimensionnel, il lui apparaît indispensable de prendre en compte tant les aspects qualitatifs que quantitatifs. Dans son approche de la pauvreté, le PNUD met un point d'honneur à aborder trois notions complémentaires, permettant de saisir la complexité de la pauvreté (PNUD 2016) qui est définie comme un « état de manque », caractérisée par plusieurs formes :

- **la pauvreté extrême ou absolue liée aux revenus**, aux dépenses de consommation des ménages ; cette approche de la pauvreté est réalisée à partir des enquêtes de consommation ; il s'agit alors de mesurer si les revenus d'un individu sont suffisants pour satisfaire ses besoins alimentaires essentiels ; ces besoins sont définis sur la base de besoins caloriques minimaux, à savoir 1800 calories par jour et par personne selon l'OMS ; l'approche monétaire a longtemps été privilégiée par les institutions internationales, notamment pour faciliter la mesure statistique ;
- **un faible accès aux services de base** tels que l'éducation, la santé, l'eau potable et l'assainissement ; on appelle biens de base, les biens considérés comme nécessaire à la qualité de vie humaine ; il existe des divergences autour de ce qui peut être considéré comme un service de base essentiel mais l'approche traditionnelle considère comme biens de base: l'eau potable et l'assainissement, le logement, la nourriture, l'accès à des soins de santé, l'éducation de base et l'accès aux services de transports publics ;
- la dernière approche fait référence **aux potentialités et aux capacités humaines** ; cette approche s'inspire des travaux d'Amartya Sen sur les *capabilities* ; il s'agit

d'analyser l'environnement et le cadre de vie (dont l'assainissement de la zone d'habitat), ainsi que l'idée que les personnes se font de leur environnement et de leur cadre de vie pour déterminer leur niveau de pauvreté.

## 1.2. LES DIFFERENTES FORMES DE PAUVRETE EN TERMES DE REVENUS

Depuis le milieu des années 2000, des travaux analysent l'émergence d'une classe moyenne, ou tout du moins une diversification des classes dans les pays les plus pauvres (Darbon, 2011 ; Jacquemot, 2012 ; AfDB, 2011). Ces travaux reconnaissent l'existence d'une classe appelée de « petite prospérité » qui qualifierait « l'ensemble des foyers pouvant, à partir de revenus très faibles, dégager non seulement des moyens de vivre hors précarité mais aussi un tout petit surplus financier pouvant assurer des investissements dans le futur. La petite prospérité annonce donc un passage en dehors de la précarité mais aux marges de celle-ci. » (Darbon, 2011, p. 38).

Dans cette perspective, Prahalad (2004 et 2010)<sup>3</sup> élabore le modèle *Bottom of the Pyramid*. Cette théorie constitue le point de départ de toute une série de travaux sur l'existence de différents degrés de pauvreté dans les pays pauvres. Il explique que le « bas de la pyramide » n'est pas simplement composé de millions de pauvres vivant avec moins de 2 dollars par jours. D'après ce modèle, les « pauvres » pourraient être classés en quatre catégories (dont les deux dernières sont parfois qualifiées de *petite prospérité*) :

- La première catégorie de ménage correspondrait à l'extrême pauvreté avec un revenu par personne qui serait inférieur à 1,5\$ par jour. Il est à noter que depuis 2015, le seuil de l'extrême pauvreté a été relevé à 1,90\$ par jour ;
- La deuxième catégorie renverrait à des ménages considérés comme « vulnérables ». Le revenu par personne serait compris entre 1,5 et 2\$ par jour.
- La troisième catégorie correspondrait à la *floating class* dont le pouvoir d'achat se trouverait entre 2 et 4\$ par jour. Cette catégorie se trouve encore dans une situation de vulnérabilité dans le sens où ils peuvent encore rebasculer dans la précarité lors d'un choc économique ou suite à une catastrophe naturelle. Cette catégorie constitue une part de plus en plus importante des ménages en Afrique subsaharienne.
- Enfin la quatrième catégorie, la *lower middle class* ou la « classe moyenne inférieure » dispose d'un revenu compris entre 4 et 10\$ par jour.

La prise en compte d'une diversité de situation de pauvreté impose aux opérateurs de service public de proposer une diversité d'offres, en termes de standards de service (voir § 3.3.7) et en termes de niveau de subvention.

<sup>3</sup> Coimbatore Krishnao Prahalad, physicien indien spécialisé dans le management et l'économie. Célèbre notamment pour le concept de « Bottom of the pyramid » soutenant que les pauvres sont un marché comme un autre auquel les entreprises doivent s'adapter. Il démontre que les pauvres ne se réduisent pas à un ensemble homogène disposant d'un pouvoir d'achat équivalent.

### 1.3. QUALIFICATION DES VULNERABILITES

Depuis les années 1990, on assiste globalement à une réduction de l'extrême pauvreté dans l'ensemble des régions du monde. Ceci est le résultat de l'accroissement du PIB mondial et de la mise en place de politiques et de stratégies pour la lutte contre la pauvreté.

Néanmoins on voit apparaître dans les pays développés des formes de pauvreté que l'on pensait avoir éradiquées. On compte notamment plus de 500 millions de travailleurs pauvres à travers le monde. À l'objectif initial de sortir les populations de la pauvreté, il est venu s'en ajouter un second : prévenir la chute dans la pauvreté des individus vulnérables.

Pour définir la vulnérabilité, il est utile de reprendre les travaux des Nations Unies qui ont conçu une définition de la vulnérabilité dans une visée opérationnelle : d'après Villagrán de León (2006), la vulnérabilité renvoie d'une part à « **une prédisposition des populations à être affectées par un évènement préjudiciable externe** » ou encore à « **une incapacité de leur part à faire face aux désastres qui pourraient survenir** ». La vulnérabilité des ménages mesure ainsi le risque de tomber dans la grande précarité.

Deux dimensions de la vulnérabilité ont été mises en exergue, celles liés à l'exposition aux aléas climatiques ou politiques par exemple. « Si les indicateurs de la vulnérabilité ne se confondent pas avec ceux de la pauvreté, les indicateurs de la pauvreté sont en revanche directement utilisables pour évaluer la vulnérabilité des populations » (Courret, Metzger et Urbi 2009).

L'identification des populations dites vulnérables permet de prioriser les actions et de désigner les populations cibles dans le cadre de politiques publiques comme la promotion de branchements sociaux.

Des formes très diverses de vulnérabilité doivent être prises en compte lors de l'élaboration d'un programme de branchements sociaux :

- les processus sociaux et politiques d'exclusion de certains groupes (migrants, réfugiés, minorités religieuses, basses castes, pygmées...);
- la vulnérabilité spécifique liée à un handicap, à l'âge, au genre ;
- la précarité foncière (qui constitue un important critère d'exclusion de l'accès au branchement en eau en Afrique sub-saharienne) ;
- l'analphabétisme (qui limite la capacité du ménage à faire valoir son éligibilité au branchement social).

Parmi les différentes formes de vulnérabilité que l'on peut prendre en compte dans une réflexion sur les branchements sociaux, on peut citer :

- l'exclusion est également multidimensionnelle car elle est liée au droit : les familles qui sont reléguées dans les quartiers informels ne bénéficient que de peu de droits et de reconnaissance de la part des autorités ;

- la précarité économique est liée à des revenus tirés pour une part importante de micro-activités dont les rentrées d'argent sont irrégulières et faibles ; le manque d'épargne contraint les ménages à acheter au détail, donc à payer plus cher ; cela restreint également leur capacité à accéder à certains services de base comme le raccordement à l'eau ou à l'électricité lorsque le « prix d'entrée » à payer est trop élevé (Levron, 2009)
- on considère également que l'enclavement de la zone de résidence est une forme de vulnérabilité ordinaire de la population ; « l'accessibilité d'un quartier exprime sa connexion sur la ville, l'accès aux emplois, aux équipements et services urbains. » (Courret et *al.*) ; la notion d'accessibilité renvoie dans les faits et dans la symbolique à la notion de droit à la ville ; « les différences d'accessibilité entre secteurs expriment directement des inégalités et une vulnérabilité du territoire dans son ensemble et de la population localisée dans les espaces peu accessibles en particulier. » (*Ibid.*, p. 8).

Dans ce cadre, les quartiers précaires cumulent un nombre important de formes de vulnérabilité : (a) une instabilité de la tenure foncière, (b) des logements de mauvaise qualité et souvent surpeuplés, (c) ainsi qu'un accès insuffisant aux services urbains tels que l'accès à l'eau potable, à l'assainissement ou encore à l'électricité.

## 2. Le branchement social

---

### 2.1. L'ACCESSIBILITE DES GROUPES VULNERABLES AUX SERVICES EN RESEAU

Les ménages les plus pauvres cumulent un certain nombre de handicaps, de formes de vulnérabilité qui limitent de fait, leur éligibilité dans le cadre des programmes habituels de branchements sociaux, et par conséquent, leur accès aux services en réseau.

Des études sur Niamey (Niger) et Ouagadougou (Burkina Faso) démontrent ainsi que les politiques en matière de branchements sociaux ont tendance à considérer comme éligibles les ménages qui sont caractéristiques de la petite prospérité (catégories 3 et 4 au sens de Prahalad – 2004 – voir § 1.2) et non les ménages les plus pauvres (Baron et al. 2016).

Pour être efficace en termes d'extension de la desserte vers les groupes les plus vulnérables, une offre de type « branchement social » doit cumuler trois qualités :

- son accessibilité financière (le prix du service, à comparer avec la capacité à payer) ;
- son accessibilité technique (la distance au réseau) ;
- son accessibilité juridique ou réglementaire (l'absence de critères administratifs qui discrimineraient les ménages pauvres).

#### 2.1.1. ACCESSIBILITE FINANCIERE

Le prix d'un branchement social n'est pas toujours négligeable (tout dépend du taux de subvention). Il constitue souvent une dépense significative pour les ménages les plus pauvres, aux revenus incertains et qui disposent de très peu d'épargne (typiquement, un branchement social au réseau d'eau est facturé entre 50 et 100 € en Afrique subsaharienne).

#### 2.1.2. ACCESSIBILITE TECHNIQUES (DISTANCE AU RESEAU)

Le tarif de raccordement n'est pas le seul obstacle financier pour accéder au service.

La plupart des compagnies des eaux qui appliquent un tarif spécial pour les branchements sociaux limitent cette subvention au branchement standard (typiquement, 10 mètres de long, en général dans une fourchette entre 6 et 20m). Le ménage doit donc prendre à sa charge le coût de la pose des conduites au-delà de cette longueur standard, ce qui peut représenter plusieurs fois le tarif du branchement social, dans les zones périurbaines peu denses et dans les quartiers irréguliers où il n'existe pas de réseau de distribution.

**La proximité au réseau secondaire (ou tertiaire) comme facteur d'éligibilité constitue un facteur d'exclusion majeur pour les ménages résidant dans les quartiers informels ou dans les petites villes<sup>4</sup>.**

<sup>4</sup> Au Cambodge, dans le cadre du programme de branchements sociaux mis en œuvre par le GRET et financé par l'AFD et l'UE, la distance entre la maison et le réseau est un facteur majeur d'exclusion des ménages

### 2.1.3. ACCESSIBILITE JURIDIQUE OU REGLEMENTAIRE

Au Sénégal ou en Côte d'Ivoire, l'accès aux branchements sociaux implique de présenter certains justificatifs tels qu'un titre de propriété ou bien une source de revenu dite « officielle ». Ces justificatifs ont constitué des facteurs discriminants dans l'accès aux branchements sociaux pour les ménages les plus défavorisés qui vivent dans des espaces informels et dont les sources de revenu proviennent de l'économie informelle. (Oliver, 1998).

Dans le même esprit, en Côte d'Ivoire, la SODECI précise que le branchement social est interdit à certains types de logements: les bâtiments sans titre foncier, les bâtiments à usage locatif, les logements construits dans le cadre d'une opération immobilière groupée .... Le demandeur devra présenter les pièces suivantes : la carte nationale d'identité ou la carte de séjour ; la lettre d'attribution ou l'extrait topographique ou le titre foncier ou le permis de construire ; une autorisation du propriétaire signée et légalisée. Les pièces administratives demandées supposent que le demandeur est un propriétaire reconnu par les autorités ou un locataire occupant un logement de manière légale. Les habitants des quartiers informels sont de fait inéligibles pour l'obtention d'un branchement social.

Les exemples du Sénégal ou de la Côte d'Ivoire n'ont rien d'exceptionnel. De la même manière, l'accès aux branchements sociaux à Metro Cebu aux Philippines implique également un justificatif du statut foncier et constitue un facteur d'exclusion pour les plus pauvres (Verdeil, 2004).

## 2.2. LE BRANCHEMENT SOCIAL COMME OUTIL POUR AMELIORER L'ACCESSIBILITE DES SERVICES EN RESEAU

Le branchement social à un service en réseau (eau, électricité, chauffage...) est **une offre commerciale spécifique proposée par l'opérateur du service à certains ménages considérés comme vulnérables**. Cette offre peut prendre des formes très diverses, énumérées dans le tableau ci-dessous :

- **une subvention partielle ou totale pour le raccordement au réseau** est souvent efficace dans les pays où le coût du branchement<sup>5</sup> équivaut à plusieurs mois de salaire; selon son taux et les critères à remplir pour bénéficier de l'offre, elle sera plus

---

pauvres isolés, car le branchement de base (celui qui est subventionné) ne comporte que 2 à 8 mètres de conduite de raccordement. Le coût du linéaire supplémentaire dépasse celui du branchement dès que le ménage habite à plus de 20 mètres du réseau, situation fréquente pour les ménages pauvres qui s'installent à l'écart des routes, là où le prix du foncier est plus bas. C'est l'une des explications les plus plausibles au fait que le nombre de ménages pauvres finalement raccordés au réseau soit nettement plus faible que prévu initialement.

<sup>5</sup> Pour un ménage, le « coût du branchement » agrège tout ce qu'il doit financer afin de pouvoir accéder au service : des matériaux (collier de prise en charge, canalisation de raccordement, robinet d'arrêt, clapet, compteur), de la main d'œuvre (creusement de la tranchée, travaux de plomberie), des coûts de transaction formels (redevance de raccordement) et informel (dessous-de-table). Il doit aussi souvent verser une avance sur les consommations futures et/ou un dépôt de garantie.

Le cumul de ces charges varie d'un pays à l'autre, depuis 50\$ (dans les pays d'Asie les moins chers, comme le Bangladesh ou le Cambodge) jusqu'à 500\$ (en Amérique latine et au Moyen Orient).

ou moins efficace dans l'extension de la desserte aux ménages les plus pauvres ; ce type de subvention constitue l'objet principal du présent rapport ;

- il est également possible de **subventionner la consommation d'eau** des ménages vulnérables ; ce sera mieux adapté dans les pays où la plupart de ces ménages sont déjà connectés (comme le Chili ou la France) ;
- **simplifier les démarches nécessaires pour se faire raccorder** est une autre piste de travail : pour les ménages des quartiers informels ou les simples locataires, ces démarches constituent parfois une véritable barrière

<b>Mesures destinées à réduire la barrière d'entrée (le coût du branchement)</b>	
<b>Mesures de type financier</b>	<i>Pays où de telles mesures ont été appliquées</i>
Subvention partielle ou totale	<i>Côte d'Ivoire, Sénégal, Tchad, Cambodge</i>
Crédit pour l'achat d'un branchement	<i>Maroc, Algérie, Inde, Bangladesh, Les Philippines</i>
<b>Mesures de type réglementaire</b>	
Allègement des obligations réglementaires	<i>Maroc, Algérie</i>
Allègement des standards techniques	<i>Maroc, Burkina Faso, Algérie</i>
<b>Mesures destinées à réduire les coûts récurrents (les factures mensuelles)</b>	
Tarif social appliqué aux ménages pauvres	<i>Chili, Colombie</i>
Tranche sociale gratuite	<i>Afrique du Sud</i>
Tarif par blocs croissants	<i>Bolivie, Cambodge, Sénégal, Maroc, Chine, Vietnam...</i>

**Tableau 1. Diverses offres commerciales visant à favoriser la desserte des ménages pauvres**

### **2.3. OBJECTIFS DES DIFFÉRENTES PARTIES PRENANTES D'UN PROGRAMME DE BRANCHEMENTS SOCIAUX**

Les critères de sélection des ménages éligibles à un programme de branchements sociaux ne sont pas neutres.

De fait, la méthode de ciblage reflète les objectifs du porteur du projet et il est donc important qu'il se donne le temps de dresser le profil de pauvreté de la zone cible : Comment se définit la pauvreté ? Existe-t-il des études sur le niveau de vie des populations et leurs habitudes de consommation ? Quel est le niveau de développement du système administratif ? Y a-t-il un institut national de statistiques auprès duquel nous pouvons obtenir les informations recherchées ?

La qualité des données disponibles est généralement corrélée aux capacités institutionnelles du pays concerné par le projet. Dans le cas où les données disponibles sont insuffisantes, il conviendra d'aller récolter des données complémentaires sur les conditions et le mode de

vie des habitants via la conduite d'enquêtes, de focus groups, d'ateliers de concertation... dans la zone ciblée.

**Ce premier diagnostic est indispensable puisqu'il permettra de déterminer les critères d'identification des populations cibles de manière pertinente et appropriée au contexte.**

Ensuite, il est souhaitable que le porteur du projet prévoie de préciser les enjeux « d'accès à l'eau » avec les différentes parties prenantes : S'agit-il de faciliter l'accès de ménages défavorisés à un réseau déjà existant ? S'agit-il de prioriser une zone pour construire un réseau ? Sommes-nous dans une situation où les taux de raccordement sont importants et il faut s'assurer de l'accès des plus pauvres ? Sommes-nous dans un territoire où l'installation d'infrastructures peut être difficile pour des raisons de titre de propriété ou d'aménagement urbain ?

Autant de questions qui auront un impact direct sur les vulnérabilités à identifier et la méthode de ciblage à faire émerger. Selon les enjeux, les informations à rechercher porteront sur la consommation, la satisfaction des besoins essentiels, l'accès aux infrastructures, les caractéristiques sociodémographiques...

Cette phase de précision des enjeux passera nécessairement par une concertation avec les acteurs du projet ; institutions, opérateurs, usagers, ONGs opérantes, bailleurs de fonds... Il conviendra de comprendre les intérêts propres à chaque acteur par rapport au projet, qui lui feront privilégier certaines populations cibles et donc certains critères de ciblage.

### **2.3.1. LES GOUVERNEMENTS**

En milieu urbain, une grande partie des pauvres résident dans des quartiers irréguliers. Or les gouvernements ont rarement une stratégie volontariste d'équipement de ces quartiers, dans la mesure où cela entre en contradiction avec leur stratégie de développement urbain et de limitation de l'habitat précaire et temporaire (bidonvilles).

On peut par exemple prendre le cas de la SODECI en Côte d'Ivoire au début des années 2000, dont le cahier des charges en tant que délégataire du service public ne lui permettait pas de connecter les ménages sans titre de propriété ou locatif formel, alors que les études démontraient que ces ménages auraient dû être prioritaires pour respecter les objectifs publics de lutte contre la pauvreté.

Il faut noter par ailleurs que les gouvernements sont souvent intéressés à annoncer de vastes programmes de branchements sociaux pour des raisons électorales. La stratégie visant à attribuer des branchements le plus largement possible, sans beaucoup de ciblage (au motif que « nous sommes tous pauvres ») permet d'améliorer nettement leur cote de popularité, mais entraîne de fortes erreurs d'inclusion (voir § 3.2.2).

### 2.3.2. LES COMPAGNIES DES EAUX

Les compagnies des eaux sont aux premières loges pour mettre en œuvre un programme de branchements sociaux. Ce sont elles qui installent les branchements et elles doivent à cette occasion visiter la parcelle ou l'habitation du futur client. Elles ont ainsi l'opportunité d'évaluer son degré de vulnérabilité sur la base d'une « vérité terrain » (type d'habitat, enclavement...). L'Etat pourrait donc être tenté de confier systématiquement à la compagnie des eaux ou à la compagnie d'électricité le ciblage des ménages vulnérables, si cela ne risquait pas de la mettre dans une situation de conflit d'intérêt:

- pour la compagnie, d'un point de vue strictement financier, mieux vaut avoir des abonnés riches que pauvres ;
- les coûts de transaction sont plus faibles si elle accepte toutes les demandes de raccordement dans une même zone (indépendant des revenus des ménages);
- le bénéfice de la subvention est maximisé pour la compagnie si elle peut se faire verser rapidement l'intégralité de l'enveloppe qui a été affectée à cette opération.

Il arrive aussi que les compagnies des eaux endossent un programme de branchements sociaux « à l'insu de leur plein gré », dans le cadre d'un accord global avec l'autorité déléguante qui comporte des mesures qui les intéressent plus directement (des investissements lourds, un accès facilité au foncier, l'aménagement de la grille tarifaire, l'extension de la durée de la DSP...). Dans ce cas, elles vont généralement chercher à maximiser le montant de subventions qu'elles percevront dans le cadre du projet tout en minimisant les dépenses de raccordement des ménages au réseau. Leur intérêt sera donc de rendre éligibles à la subvention le plus de ménages possible et notamment tous ceux qui sont proches du réseau. Une prestation de vérification technique indépendante (VTI – voir § 4.5.3) permettra de limiter ces dérives<sup>6</sup>.

Enfin, compte tenu du coût élevé des opérations de ciblage, les opérateurs rechignent à procéder à l'analyse des revenus des ménages<sup>7</sup>. Ils seront donc plus enclins à déléguer le ciblage des populations et la définition des procédures à un tiers, généralement des ONG ou des bureaux d'études.

#### **La LYDEC (Maroc), un opérateur en pointe pour la réalisation de branchements sociaux au réseau électrique**

En concertation avec l'Etat, la Commune de Casablanca et la Lydec, gestionnaire délégué de l'électricité, de l'eau et l'assainissement, ont décidé de raccorder légalement au réseau

<sup>6</sup> Lors des missions de VTI de branchements sociaux qu'il a réalisées pour le compte de l'AFD (au Cambodge) ou de la Banque Mondiale (au Cameroun, au Mozambique et au Liberia), Hydroconseil a toujours été confronté à cette difficulté : les opérateurs tendent à inclure dans le périmètre de la subvention tous les ménages proches du réseau, y compris les plus riches (en faisant donc des erreurs d'inclusion) et à en exclure ceux qui résident loin du réseau, même les plus pauvres (erreurs d'exclusion).

<sup>7</sup> Et ils peuvent alors s'appuyer sur le principe d'universalité de l'accès à l'eau qui est prévu dans la plupart des contrats de DSP.

électrique tous les ménages résidant dans des bidonvilles. Les raisons qui motivèrent cette décision étaient sociales (favorable au développement humain de ces populations) mais également économiques et techniques (réduire l'impact négatif des branchements clandestins).

Une cartographie des bidonvilles a été soigneusement dressée par la Lydec afin de comprendre le mode d'approvisionnement des ménages et l'organisation de la revente d'électricité à l'intérieur des bidonvilles.

L'opérateur a ensuite structuré son offre de service pour connecter progressivement les familles à moindre coût. En 6 ans (de 1998 à 2004), une grande partie des bidonvilles de Casablanca (30 000 ménages au total) ont ainsi été raccordés aux réseaux électriques.

La même stratégie a été tentée pour les branchements à l'eau potable, avec un succès nettement plus mitigé.

### 2.3.3. LES COMMUNES

Les communes sont généralement moins allergiques au caractère irrégulier de l'habitat que les gouvernements et sont souvent plus favorables au raccordement de leurs résidents/électeurs au réseau, quelle que soit la régularité foncière de la construction.

Les maires (ou les chefs de village en milieu rural) peuvent jouer un rôle central dans la mise en œuvre de programmes de branchements sociaux et leur capacité à mobiliser les habitants est forte. Ils constituent aussi une force de proposition pour définir les critères « locaux » de pauvreté et peuvent être d'un appui précieux pour l'organisation logistique des opérations (mise en contact, facilitation de déploiement des enquêteurs, mise à disposition de locaux de travail). À l'inverse, ils peuvent fédérer les oppositions au projet s'ils ont l'impression de ne pas avoir été consultés suffisamment dans la phase de définition ou si leurs intérêts personnels risquent d'être lésés par le projet (par exemple, s'ils gèrent une activité privée de vente d'eau ou d'électricité).

Si l'appui des maires est incontournable dans le cadre d'une stratégie de branchements sociaux, il conviendra néanmoins d'être très objectifs dans le choix des quartiers à équiper et dans les critères de sélection car ces acteurs sont très vulnérables au clientélisme et pourraient privilégier certaines zones ou certains groupes sociaux au détriment des ménages qui sont objectivement les plus démunis.

### **2.3.4. LES ONGS**

Les organisations non gouvernementales sont généralement très déterminées dans leur volonté de cibler les ménages les plus pauvres et jouissent parfois de bons canaux de communication avec les populations<sup>8</sup>.

Elles constituent un relais intéressant pour le marketing de la campagne de branchements sociaux. Néanmoins, exposées au clientélisme de proximité, elles doivent être rigoureuses quant aux critères d'attribution des branchements, afin de cibler les plus vulnérables.

### **2.3.5. LES REPRESENTANTS DES COMMUNAUTES**

Tout comme les ONGs, les représentants des communautés sont des relais efficaces pour construire du consensus autour des critères de ciblage, surtout en milieu rural (la construction du consensus est souvent plus difficile en milieu urbain mais des comités de quartiers peuvent tout de même jouer ce rôle).

Néanmoins, de nombreux travaux mettent en lumière le risque d'accaparement des bénéfices du projet par les élites locales qui croît avec les inégalités à l'intérieur du quartier. Ceci s'explique par le pouvoir relatif des pauvres dans le processus de décision locale : plus les inégalités sont fortes, plus les pauvres sont éloignés des instances décisionnaires. Ainsi, afin de ne pas perpétuer les structures de domination, le ciblage décentralisé devra être écarté dans le cas de sociétés très inégalitaires.

### **2.3.6. LES BAILLEURS DE FONDS**

Les bailleurs de fonds internationaux affirment pour la plupart des objectifs généraux clairs : réduire l'impact de la pauvreté en favorisant l'accès des plus pauvres aux services de base et maximiser l'impact des projets en minimisant les risques d'inclusion et d'exclusion. Ces objectifs généraux ne se traduisent cependant pas systématiquement sous la forme d'une stratégie de ciblage.

DFID (agence de coopération britannique) a cependant joué un rôle pilote dans l'étude et la vulgarisation des approches de type OBA (ouput-based-aid), en finançant un organisme spécialisé sur cette approche au sein de la Banque Mondiale : le GPOBA.

---

<sup>8</sup> Ce lien fort peut aussi constituer une contrainte : beaucoup d'ONG ont tendance à privilégier des approches terrain intensives (par exemple des enquêtes ménages exhaustives), sans les insérer dans une stratégie globale à l'échelle de la ville. Cela peut induire des coûts de ciblage trop élevés par comparaison avec une approche plus systématique, basée sur des données statistiques existantes (recensement de population, registres d'imposition, registres d'aide sociale...).

## 3. Différentes méthodes de ciblage

---

### 3.1. CRITERES D'ELIGIBILITE UTILISES DANS LES PROGRAMMES DE BRANCHEMENTS SUBVENTIONNES

Les indicateurs les plus pertinents pour le ciblage des ménages bénéficiaires d'un branchement subventionné varient selon le contexte sociogéographique.

Ils dépendent aussi des objectifs du projet. On peut par exemple décider que les branchements sociaux bénéficient en priorité à un certain groupe d'âge, aux familles nombreuses, aux personnes dans une situation sanitaire spécifique, à ceux dont les revenus sont faibles, aux personnes vivant dans un lieu géographique donné, à un groupe victime de catastrophes ou encore sur la population toute entière.

Avant leur application à grande échelle, il est recommandé de tester les indicateurs envisagés sur une zone limitée, afin de vérifier que les critères proposés reflètent effectivement les conditions de vie des ménages ciblés. De même, il est indispensable que les critères d'attribution, une fois validés, soient bien compris et intégrés par les relais de communication afin de préserver l'équité de traitement entre les habitants et la crédibilité du projet.

#### 3.1.1. CRITERES LIES AUX REVENUS ET AU NIVEAU DE DEPENSE DES MENAGES

**L'éligibilité d'un ménage peut être définie à partir d'une mesure directe<sup>9</sup> des revenus et de la consommation. Seuls les individus ou ménages dont le niveau de vie est en deçà d'un seuil sont alors déclarés éligibles au programme.**

Les critères de sélection peuvent être par exemple :

- le revenu mensuel du chef de ménage ;
- la dépense moyenne mensuelle en électricité ;
- le nombre de personnes à charge dans le foyer, rapporté au revenu du chef de ménage.

Ces indicateurs doivent être déclarés par le ménage et les déclarations peuvent être justifiées en présentant :

- des fiches de paye ;
- une feuille d'imposition ;
- une facture d'électricité ;
- une carte d'indigent ou de demandeur d'emploi ;

---

<sup>9</sup> La mesure est directe dans le cas où les ménages disposent de déclarations de revenus considérées comme fiables par l'administration (par exemple les avis d'impôt sur le revenu produits par l'administration fiscale, en France). Dans la majorité des pays en développement, on ne dispose pas d'un tel outil et les revenus de chaque ménage sont alors une donnée déclarée aux enquêteurs et d'une fiabilité incertaine.

- un livret de famille...

Ce type d'indicateur est efficace pour identifier les ménages les plus pauvres dans une zone et aussi pour établir des profils de pauvreté par zone géographique. La population de la zone est alors divisée en quintiles de revenus et les deux premiers quintiles sont ceux généralement ciblés par les programmes de branchements sociaux.

Ce type de critère est souvent utilisé lors de la constitution de fichiers de ménages indigents (comme le système des *ID-Poor cards*, au Cambodge, voir encadré).

#### **L'établissement d'un registre national des ménages pauvres au Cambodge**

Le projet d'hydraulique rurale financé par l'AFD au Cambodge depuis 2014 prévoit notamment une subvention au raccordement des ménages les plus pauvres.

Les ménages souhaitant bénéficier d'un branchement à un tarif préférentiel doivent détenir une carte d'indigent (ID-Poor Card de niveau 1 ou 2) qui leur est délivrée par le Ministère de la Planification.

La liste des attributaires de ces cartes est établie localement (sur la base d'un recensement de la population et d'une concertation à l'échelle de la communauté), avant d'être intégrée dans une base de données centralisée par le gouvernement. Les listes de ménages pauvres sont remises à jour tous les trois ans, avec l'aide d'équipes mobiles qui font des tournées dans les communes (ce programme est soutenu et financé par la coopération allemande). Dans un souci de transparence, elles sont accessibles via internet.

Tous les programmes à vocation sociale (santé, éducation, accès aux services de base...) sont alors invités à utiliser ce système de ciblage quand ils mettent en œuvre une stratégie *pro Poor*.

Néanmoins, ce type de méthode suppose que les pays concernés disposent d'un système administratif suffisamment développé pour que les ménages pauvres possèdent tous les justificatifs exigés. Dans les pays à fort degré d'informalité sur le marché du travail et où le coût de transaction pour obtenir des justificatifs officiels est élevé, les plus pauvres sont souvent exclu, de fait, des bénéficiaires du système (erreur d'exclusion).

A contrario, on peut citer le programme de branchements sociaux mis en place au Sénégal entre 2007 et 2009 par la SONES. Alors que le programme visait avant tout les populations pauvres, la procédure d'attribution du branchement a reposé exclusivement sur la fourniture par les ménages d'informations d'ordre administratif à savoir :

- une photocopie légalisée de pièce d'identité ;
- une attestation de propriété du domaine à alimenter ou une autorisation du propriétaire (si le ménage était locataire) ;
- une caution ou avance sur consommation de 13 566 Francs CFA ;

- un dossier administratif avec ses coordonnées, son adresse et certaines caractéristiques de son logement.

En conséquence, si le nombre de branchements sociaux a fortement augmenté dans le cadre du projet, l'absence de critères sociaux d'évaluation de la pauvreté (revenu du ménage, équipements de confort, etc.) n'a pas permis de discriminer les classes sociales défavorisées des classes aisées dans l'attribution des branchements (erreur d'inclusion).

#### **3.1.2. CRITERES LIES AUX BIENS MOBILIERS ET IMMOBILIERS**

**En observant le mode de vie du ménage, il est possible d'évaluer son niveau d'indigence à partir de variables « non monétaires ».**

Sur la base des déterminants de pauvreté préalablement identifiés dans le pays, la possession de biens durables ainsi que la qualité du logement sont des critères permettant le calcul d'un score de pauvreté, utilisable pour le ciblage. C'est la base des méthodes de type « proxy means test » décrites plus loin (voir § 3.3.4). Cette approche « non administrative » est très souple, car on peut fixer la pondération de chaque variable en fonction du contexte socio-économique et de la population ciblée prioritairement par le programme.

#### **3.1.3. CRITERES DEMOGRAPHIQUES OU LIES A LA COMPOSITION ET LA STRUCTURE DU MENAGE**

Lors de la phase d'étude de faisabilité d'un programme de branchements sociaux, il est important d'analyser **les dynamiques sociales, culturelles et politiques susceptibles de marginaliser certains groupes de population**. Cette analyse doit conduire à une forme de **hiérarchisation des plus vulnérables**, considérés alors comme les personnes exposées à un ou plusieurs risques et qui ont une capacité limitée à y faire face.

Parmi ces groupes de populations, on peut citer par exemple les minorités religieuses, les femmes, les ménages dont le chef de famille est une femme ou un enfant de moins de 18 ans, les enfants (notamment ceux de moins de 5 ans), les personnes déplacées à l'intérieur du pays, les migrants, les personnes âgées, les malades chroniques graves, les personnes handicapées, les analphabètes...

Ainsi, les critères à considérer pour cibler ces populations seront :

- le genre ;
- l'âge des individus ;
- la structure du foyer ;
- le nombre de personnes à charge ;
- le nombre de personnes handicapées ;
- le nombre d'enfant de moins de 5 ans ;

- l'analphabétisme ;
- le culte ;
- le fait d'être déplacé (interne ou transfrontalier).

L'utilisation de ce type de critère sera particulièrement adaptée aux **pays dans lesquels une catégorie de la population est plus touchée par la pauvreté que les autres**. Il faudra également veiller à ce que la catégorie ciblée soit relativement **homogène** quant au degré de pauvreté des individus la composant.

### 3.2. LES QUALITES QUE DOIT REUNIR UN BON CRITERE DE CIBLAGE DES POPULATIONS VULNERABLES

#### 3.2.1. PERTINENCE DU CRITERE

Le critère utilisé pour le ciblage doit **être pertinent, c'est-à-dire qu'il doit être bien corrélé avec la pauvreté** des populations cibles (ou une autre forme de vulnérabilité). C'est selon ce principe que sont construits les indicateurs utilisés dans les ciblage de type *proxy means tests (PMT)*: on identifie dans les résultats d'une large enquête ménage des caractéristiques de ces ménages (habitat, biens d'équipement, structure familiale...) qui sont fortement corrélées avec une bonne mesure des revenus ou des dépenses de ces ménages (Schreiner, 2013).

#### 3.2.2. EFFICACITE DU CRITERE

Le critère utilisé pour le ciblage doit **être efficace, c'est-à-dire qu'il doit permettre d'identifier une part importante** des populations cibles. L'objectif est de limiter au maximum les erreurs d'exclusion (pour que l'immense majorité des ménages pauvres puissent accéder au branchement social), quitte à ce que le taux d'erreurs d'inclusion soit non négligeable (des ménages non-pauvres sont inclus finalement au bénéfice de la subvention).

L'efficacité d'un critère de ciblage se mesurera donc au pourcentage d'erreurs d'exclusion (et dans une moindre mesure, celui des erreurs d'inclusion), sachant que mesurer ce pourcentage requiert des enquêtes lourdes, qui ne font pas partie de la routine d'un programme d'investissement. L'efficacité d'un critère pour effectuer un bon ciblage sera donc en général déduite du succès d'une opération de branchements sociaux menée ailleurs, dans un contexte comparable.

**Le taux d'erreurs d'exclusion et d'inclusion** peut être estimé en comparant les résultats de deux méthodes de ciblage différentes, appliquées à la même population.

Une étude basée sur une base de données du Rwanda (Kidd, Gelders, & Bailey-Athias, 2017) a permis de comparer les résultats d'une classification des ménages par leur niveau de consommation et par une enquête de type PMT (voir figure ci-dessous). La corrélation entre les deux types de données est assez bonne et on peut donc considérer que les deux

méthodes permettent de caractériser assez bien les groupes de ménages vulnérables. Par contre, quand on descend à l'échelle des ménages individuels, chacune des deux méthodes introduit un taux d'erreurs d'exclusion important (restreindre la subvention aux 20% de ménages classés comme les plus pauvres exclurait, avec chacune des méthodes, près de la moitié des ménages qui sont classés comme pauvres avec l'autre méthode).

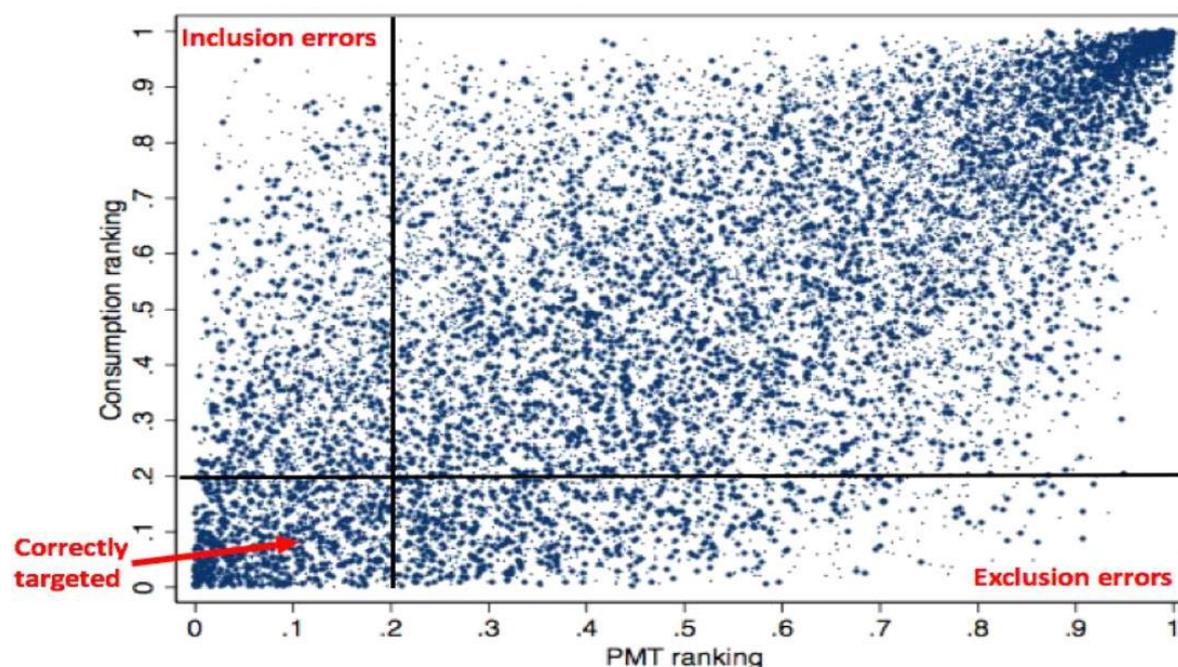


Figure 1. Comparaison des résultats d'une opération de ciblage des ménages avec deux méthodes différentes.

Source: (Kidd, Gelders, & Bailey-Athias, 2017)

### 3.2.3. OPERATIONNALITE

Le critère utilisé pour le ciblage doit enfin **être opérationnel, c'est-à-dire qu'il doit pouvoir être mis en œuvre facilement**, et avec des coûts de transaction limités à quelques pourcents de la valeur de la subvention. Sachant qu'une subvention pour un branchement d'eau s'élève généralement à quelques dizaines d'euros (typiquement : de 50 à 150 euros), cela signifie que le ciblage ne doit pas coûter beaucoup plus qu'une dizaine d'euros par ménage ciblé.

Cela implique que les informations à obtenir pour déterminer si le ménage respecte le critère choisi pour allouer la subvention doivent être :

- soit accessibles directement dans une base de données préexistante (par exemple une base de données fiscale<sup>10</sup>) ;

<sup>10</sup> Une situation peu fréquente dans la plupart des pays en développement.

- soit fournies directement par le candidat à la subvention (par exemple des données sur la composition de sa famille, attestées par des papiers d'état civil<sup>11</sup>) ;
- soit encore accessibles lors d'un rapide recensement dans la zone du projet (par exemple le nombre d'étages de la maison ou la nature des matériaux utilisés pour le toit ou les murs).

Dans tous les cas, il faut que ces informations soient robustes et opposables, afin de limiter le nombre de contestations, car celles-ci risqueraient d'augmenter très sensiblement les coûts de transaction de l'opération de ciblage. L'une des critiques les plus incisives quant aux opérations de ciblage (Kidd et al., 2017) porte d'ailleurs sur la difficulté qu'il y a à mettre en place une procédure d'appel légère, qui permettrait au ménage qui s'estime injustement exclu du bénéfice de la subvention de faire valoir ses droits.

### 3.3. LES DIFFERENTS OUTILS DE CIBLAGE

L'efficacité d'un protocole de ciblage est directement liée à **la clarté** des critères utilisés pour identifier les groupes de ménages pauvres, **la facilité** de mise en œuvre et **l'adhésion effective** de tous les acteurs.

Ce protocole doit s'adapter au contexte local afin d'établir des indicateurs objectivement mesurables et se baser sur des informations qui ne soient pas trop difficiles à collecter. Le bon sens et la coopération des principales parties prenantes sont des facteurs clés pour la réussite de l'opération.

Il est essentiel de réaliser un test du protocole en début de projet pour évaluer s'il est efficace en termes d'inclusion ou d'exclusion des populations vulnérables.

#### 3.3.1. CIBLAGE SPATIAL OU GEOGRAPHIQUE

Cette stratégie de sélection des ménages est basée sur une représentation cartographique des conditions de vie des populations, généralement en termes de revenus et de distance par rapport au réseau d'eau. **Elle vise à appliquer une politique de branchements sociaux sur une zone donnée, généralement à l'échelle d'un quartier ou d'une commune.**

Cette stratégie présente de nombreux avantages sur le plan opérationnel dans la mesure où une simple enquête sur un échantillon représentatif des ménages de chaque quartier permettra de dresser son profil socio-économique. Le diagnostic est donc aisé et il en est de même en ce qui concerne la communication autour du programme ou le déploiement des opérations de branchements.

**Dans le cas où la pauvreté est concentrée spatialement**, cette méthode de ciblage est sans conteste la plus simple et la moins coûteuse à mettre en œuvre.

---

<sup>11</sup> En gardant à l'esprit que rassembler des pièces d'état civil pour appuyer un dossier de demande de subvention peut coûter au ménage (en temps et en argent) un montant qui représente une part non négligeable de la subvention recherchée.

Néanmoins, ce ciblage présente de forts risques d'inclusion et d'exclusion : les ménages aisés résidant dans un des quartiers pauvres vont bénéficier d'un branchement social tandis que les poches de pauvreté dans un quartier riche en seront exclues.

Le ciblage géographique n'est pas approprié dans les villes où la ségrégation spatiale est faible. Par exemple, Simler et Nhate (2005) ont démontré qu'au Mozambique, seul 20% des inégalités de niveaux de consommation s'expliquent par des différences entre les zones géographiques de résidence car les pauvres et les non-pauvres vivent à côté les uns des autres. Un ciblage par quartier ne serait donc pas approprié dans ce cas.

Ce type de ciblage est souvent utilisé en Amérique du Sud (Schady 2001), les gouvernements partant du principe que les ménages d'un même quartier jouissent des mêmes conditions de vie, des mêmes services, d'un même tissu d'activité économique et des mêmes infrastructures.

En général, plus le découpage est fin, plus les erreurs d'inclusion ou d'exclusion sont limitées. Lorsque le pays dispose d'un recensement récent et d'enquêtes auprès des ménages, il est possible de construire des cartes de pauvreté et donc de cibler plus précisément les quartiers bénéficiaires. L'utilisation de bases de données géographiques (SIG) permet également de compléter ces données et ainsi d'améliorer la qualité des cartes de pauvreté, en intégrant des informations géo référencées sur la taille des parcelles, la taille des habitations, les infrastructures de service public, les densités de population...

**Quel est le bon niveau de granularité spatiale pour ce genre de ciblage ?** Faut-il raisonner à l'échelle de la commune, du quartier, du pâté de maison ou de la rue ?

Il n'existe pas de réponse simple et universelle à cette question. Plus la taille des ensembles de ménages pris en considération est petite, plus la méthode est susceptible d'être précise (c'est-à-dire de produire moins d'erreurs d'inclusion ou d'exclusion). Cependant, la mise en œuvre d'un ciblage géographique à l'échelle de petites unités géographiques (par exemple, le pâté de maison) implique souvent de procéder à de lourdes enquêtes, car les statistiques agrégées disponibles au niveau de l'Etat ne vont pas jusqu'à l'échelle du quartier ou de la rue (dans le meilleur des cas, elles produiront des indicateurs de pauvreté par commune ou par ville). Le choix du niveau de granularité sera donc conditionné par le budget que l'on estime raisonnable d'engager pour effectuer le ciblage.

Une autre contrainte est d'ordre juridique et politique. Un programme de branchements sociaux qui s'appuie sur des statistiques officielles (par exemple une classification des communes par niveau de revenus) dispose d'une plus grande légitimité aux yeux du gouvernement et des élus locaux qu'un découpage réalisé par des experts indépendants dans le cadre d'un projet.

Un outil de délimitation géographique précis et peu onéreux est l'imagerie satellitaire : en milieu urbain, les images permettent de différencier assez facilement des unités géographiques homogènes en termes d'habitat, par la taille des parcelles, le matériau utilisé pour les toits ou encore l'enclavement. Une enquête ménages permettra ensuite de construire une grille de classification de ces unités géographiques par ordre de vulnérabilité

croissante. C'est la méthode que Hydroconseil avait utilisée avec succès à Ouagadougou en 2008, dans le cadre d'un programme de branchements sociaux mis en œuvre par l'ONEA et financé par l'AFD. Un avantage important de cette méthode, est que l'on peut mettre à jour assez facilement la cartographie de la pauvreté urbaine, pour prendre en compte l'évolution urbaine<sup>12</sup>.



**Figure 2. Délimitation de zones d'habitat homogènes en termes de taille des parcelles, de type de couverture et d'enclavement (Ouagadougou)**

Source : Google Earth Pro

### Ciblage par zone géographique, en Colombie

Depuis 1994, en Colombie, les tarifs de l'eau (et d'autres services publics) sont différenciés selon les quartiers et les localités, ce qui introduit un puissant mécanisme de péréquation tarifaire entre groupes d'utilisateurs. Ce ciblage par quartier a pour ambition d'identifier les logements où résident les ménages les plus pauvres et ceux ayant les plus grandes capacités de paiement, afin de les facturer en fonction de leurs moyens.

Le choix du logement comme critère de ciblage est justifié par le fait que les données sur les revenus sont jugées trop fluctuantes: les revenus sont variables et les ménages mobiles. D'autre part, une analyse par revenu nécessiterait une enquête approfondie, qui s'avèrerait onéreuse.

Les municipalités ont la responsabilité d'élaborer la cartographie des logements selon les six catégories socio-économiques, définies par le Département de Planification National. Les municipalités peuvent utiliser une nomenclature harmonisée (voir tableau ci-dessous) mais ce n'est pas une obligation. Il existe trois types de nomenclatures : pour les 70 plus grandes villes (Tipo 1), 700 villes moyennes (Tipo 2) et les 3000 villages (Tipo 3).

L'unité de classification est une zone géographique considérée comme suffisamment homogène. On trouve inévitablement dans chacune de ces zones des logements dont le standard est éloigné de la moyenne et les ménages qui s'estiment lésés peuvent demander

<sup>12</sup> A contrario, la mise à jour des documents d'urbanisme est beaucoup plus lente. A Buenos Aires le tarif de l'eau est défini par zone (de manière forfaitaire) mais le découpage des zones est vieux de plus de 25 ans et ne correspond plus à la réalité socio-économique de la ville.

une réévaluation de la classification de leur logement. L'élaboration du ciblage géographique repose sur l'idée d'une continuité entre les espaces de la ville sur la base des critères des logements : résidentiel exclusif ou de basse densité, présence de commerce, détérioration urbaine ou développement progressif consolidé, signe de pauvreté.

Selon le Département de Planification Nationale, la classification est « une approche hiérarchique de la différence socio-économique, de la pauvreté à la richesse ou vice versa, de type physique et social ».

Facteurs	Variables			Unité d'observation	Unité d'analyse
	Type 1	Type 2	Type 3		
Logement	Taille du rez-de-jardin	Présence du rez-de-jardin	Matériaux des murs	un côté du bloc d'habitation	Un côté du bloc d'habitation ou l'ensemble du bloc
	Type de garage	Présence du garage	Diversité de façade		
	Diversité de façade	Diversité de façade	Type de porte		
	Type de porte	Type de porte	Type de fenêtres		
		Existence de fenêtres	Type de sol		
		Taille de la façade avant	Type de toit		
			Existence de services publics		
Environnement urbain	Type de voies	Type de voies	Type de voies		
	Type de trottoirs	Présence de trottoirs	Source de nuisance		
	Source de nuisance	Source de nuisance			
Contexte urbanistique	Emplacement de la zone	Emplacement de la zone			

**Tableau 2. Critères de ciblage selon le type d'habitat, en Colombie**

Source : <http://www.dane.gov.co/files/geoestadistica/estratificacion/Tipo1.pdf>

### 3.3.2. CIBLAGE SELON UN INDICATEUR DE REVENU ETABLI PAR L'ADMINISTRATION

Lorsque cela est possible, il est intéressant de **faire reposer le mécanisme de ciblage sur une source d'information opposable**, parce qu'elle a été établie par l'administration nationale ou locale. On peut donner l'exemple des ID-Poor Cards au Cambodge (GRET 2017).

Ce type de cartes permet de justifier la condition sociale du ménage sur la base de critères de revenus qui ont été validés à l'échelle nationale. Elles permettent aux familles de bénéficier de tarifs préférentiels ou de la gratuité pour de multiples services liés à la santé, à l'éducation ou aux services de base tels que l'eau ou l'électricité.

Lorsque ce type de recensement existe, il est préférable de s'appuyer sur le système existant plutôt que de développer dans le cadre du programme de branchements sociaux un système de ciblage ad hoc. L'objectif est de renforcer la cohérence des politiques publiques ainsi que la compréhension par les populations du formalisme administratif nécessaire pour accéder au branchement social<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Il est particulièrement difficile de justifier auprès des ménages que certains d'entre eux sont considérés comme « pauvres » pour l'accès à certains services publics et « non-pauvres » pour d'autres.

	Systeme	Opérateur	Fréquence de révision
Cambodge	ID Poor card	Ministry of Planning	3 ans
Chili	Programa Chile Solidario	Ministerio de la Planificación y de la cooperación	Mise à jour tous les 2 ans pour les bénéficiaires Mise à jour 1 fois par an par les municipalités
Brésil	Bolsa familia – Cadastro Unico	Ministério do Desenvolvimento Social	1 an
Rwanda	Liste des ménages pauvres	Collectivités locales	
Mexique	Oportunidades	Secretaria de Educación Publica, Secretaria de la Salud, Instituto Mecánico del seguro social, Secretaria de Desarrollo Social	Evaluation des familles tous les 3 ans

**Tableau 3. Quelques exemples de programmes d'enregistrements des ménages pauvres**

### 3.3.3. CIBLAGE PAR LE REVENU APPRECIE OU LA CONSOMMATION (MEANS TESTING)

Cette stratégie de sélection consiste à considérer plusieurs variables liées à la consommation des ménages, qui permettent d'évaluer leur niveau de vie sur une base monétaire.

En observant les habitudes de consommation des habitants (facture d'électricité, connexion à internet, connexion à une ligne de téléphone fixe, poids de l'alimentation dans le revenu global) pondérées par des critères sociodémographiques (taille et composition de la famille, régularité des revenus), il est possible d'établir une typologie des populations par quintile de consommation et de définir un seuil en deçà duquel les populations pourront bénéficier du programme.

Cette typologie permet d'établir le profil de pauvreté des habitants et de lutter contre la pauvreté chronique, généralement reflétée par le faible niveau de consommation des ménages.

Néanmoins, il convient de noter que les habitudes de consommations peuvent être liées directement à des caractéristiques socio-culturelles du groupe social auquel appartient le ménage, qu'il conviendra d'identifier en amont (l'utilisation d'un puits privé est dans certaines villes un indice de pauvreté alors que dans les villes où la nappe est profonde et le réseau médiocre, c'est un indice de richesse). De même, des critères géographiques comme l'éloignement des réseaux d'électricité ou de transport ne signifient pas nécessairement un niveau de précarité supérieur car ils peuvent refléter le choix assumé des ménages aisés à

s'installer en périphérie de la ville, pour jouir d'un environnement moins pollué ou de plus d'espace.

**Sur le plan opérationnel, l'efficacité de ce type de ciblage dépend donc directement (a) de la qualité de l'analyse menée en amont et (b) de la fiabilité des déclarations des bénéficiaires potentiels.**

Il est envisageable de procéder à un tel ciblage via une campagne d'enquête quasi-exhaustive mais cela est très coûteux. Ces enquêtes devront par ailleurs nécessairement prévoir une géolocalisation des enquêtés afin d'établir une cartographie au moment du traitement des données.

Il est également possible de baser le programme sur du déclaratif et de procéder à des vérifications aléatoires pour contrôler la fiabilité globale des données déclarées. Ces vérifications peuvent être effectuées à travers la présentation de justificatifs ou par le biais d'enquêtes menées aléatoirement pour évaluer qualitativement le niveau de vie des ménages.

Le ciblage via l'évaluation du niveau de vie semble être celui qui minimise le plus les erreurs d'inclusion ou d'exclusion mais il suppose d'importants mécanismes de vérification des informations car les ménages seront tentés de sous-déclarer leurs revenus ou leurs dépenses pour pouvoir bénéficier du programme.

Par ailleurs, dans le cas où le ménage devrait présenter des justificatifs pour bénéficier de la subvention, le risque d'exclusion des plus pauvres est relativement élevé car ce sont eux qui maîtrisent le moins bien les arcanes administratives. L'impact social du programme sera alors fortement réduit.

#### **3.3.4. CIBLAGE PAR UN SCORE ESTIMANT LE NIVEAU DE VIE (PROXY-MEANS TESTING)**

Le ciblage direct des ménages identifiés comme pauvres sur la base de leurs revenus (means testing) est très lourd à mettre en œuvre. C'est pourquoi de nombreux programmes de branchements sociaux se basent sur des indicateurs indirects de leur niveau de vie (PMT – *proxy-means testing*).

Il existe sans aucun doute une relation entre **le niveau de revenu des ménages et certaines caractéristiques socio-économiques non monétaires plus faciles à observer** (biens matériels, niveau d'éducation...). Toute l'astuce est d'identifier les caractéristiques les plus pertinentes pour construire le programme de branchements sociaux.

Les critères liés à l'habitat et aux biens durables présentent l'avantage d'être observables lors d'une enquête au porte-à-porte. Parmi ces critères, on peut citer :

- la connexion au réseau électrique ;
- la connexion au réseau d'eau ;
- l'éloignement des équipements collectifs de type bornes fontaines ;

- la possession de biens d'équipements comme une voiture, un réfrigérateur, un climatiseur, une télévision, un lave-linge, un ordinateur...<sup>14</sup>
- la précarité du lieu de résidence, à savoir :
  - le type de construction (mur, toiture, sol) ;
  - le degré d'insalubrité (moisissures, présence de rats, eaux stagnantes) ;
- le nombre de pièces du lieu de résidence ;
- le nombre d'étages ;
- la superficie du terrain ;
- la superficie du bâti ;
- le quartier de résidence ;
- la densité de population du quartier (taux d'occupation des espaces).

Pour calculer son degré de vulnérabilité, chaque ménage se voit attribué un score correspondant à la somme des critères non monétaires observés, pondérés par des **coefficients déterminés spécifiquement pour le programme**.

Les coefficients de pondération doivent être ajustés aux priorités de chaque programme et au contexte de chaque projet. De plus, afin de tenir compte des disparités régionales ou entre zones urbaines et rurales, le poids de chaque critère dans le score peut être ajusté en fonction des entités géographiques.

De manière générale, le calcul des scores se fait en attribuant une note comprise entre 0 et 100 pour chaque critère à évaluer<sup>15</sup>. La notation des critères doit refléter la situation de pauvreté ou de richesse du foyer. Seuls les ménages dont la note globale sera inférieure à un certain seuil seront éligibles au programme de branchement social.

Ce type de critère est très souvent utilisé pour évaluer rapidement le niveau de revenus d'un ménage, sans chercher à reconstituer précisément les revenus effectivement perçus durant le mois ou l'année précédente (ce qui exigerait plusieurs heures d'entretien avec chaque ménage). C'est une composante essentielle de la méthodologie dite de *proxy means test* (PMT), qui est massivement utilisée dans le cadre de très larges programmes de lutte contre la pauvreté financés par la Banque Mondiale, notamment pour l'aide alimentaire ou les *direct cash transfers* (DCT). Il existe à ce sujet une littérature abondante (Alatas, et al. 2010), (Ravaillon 2007).

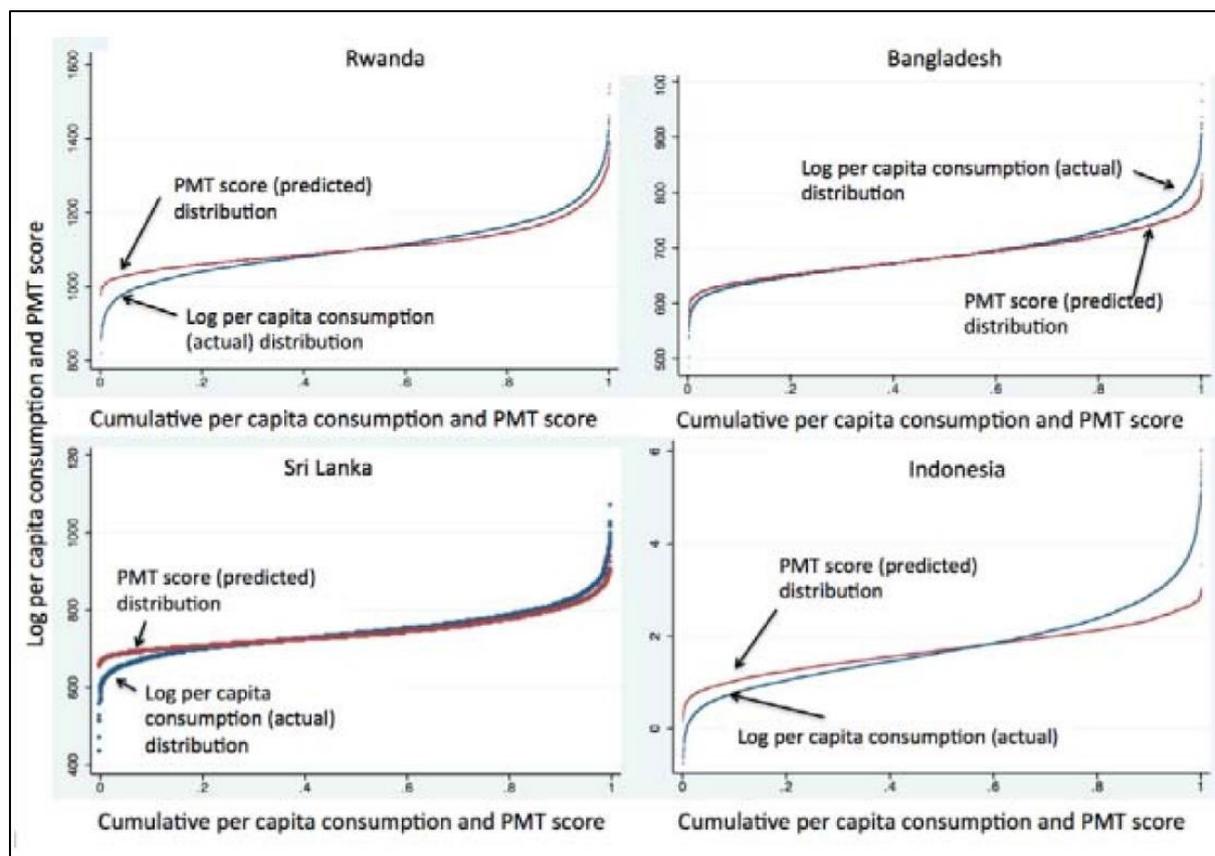
Certains auteurs critiquent les imperfections de la méthode PMT, avec parfois une certaine virulence (Kidd and Wilde, 2011 ; Kidd et al. 2017). Il n'empêche que les données publiées

---

<sup>14</sup> Les enquêtes nationales sur la consommation permettent généralement de distinguer les biens communs à tous les ménages de ceux généralement réservés aux catégories sociales supérieures.

<sup>15</sup> Il est recommandé de sélectionner un nombre limité de critères afin de conserver une certaine transparence dans le processus d'attribution du programme. (« Cibler les politiques de lutte contre la pauvreté dans les pays en développement ? », Revue d'économie du développement, p.23, 2009/3 Vol.17)

par les mêmes auteurs démontrent une bonne corrélation entre les mesures de la pauvreté déduites de l'analyse de la consommation et celles déduites d'une approche de type PMT<sup>16</sup>.



**Figure 3. Comparaison des estimations de revenus déduites de mesures de consommation et d'analyse de type PMT (Kidd & Wilde, 2011)**

Bien qu'elles puissent varier en fonction du contexte, s'il fallait retenir des variables non monétaires à prendre en compte pour l'évaluation de la pauvreté en zone urbaine, Mpatswenumugabo et al. (2007) préconisent d'utiliser:

- la taille du ménage,
- le standing d'habitat,
- le niveau d'instruction et,
- la profession du chef de ménage.

Selon notre propre expérience, les biens durables possédés par le ménage (voiture, moto, frigo, machine à laver...) sont également des indicateurs intéressants à prendre en compte, car ce sont des informations faciles à collecter lors d'une enquête directe auprès des ménages.

<sup>16</sup> Et ces auteurs partent du principe que la mesure par la consommation des ménages constitue un étalon parfait (*actual*) à l'aune duquel on devrait juger les résultats d'une approche PMT. C'est une assertion assez audacieuse, sachant que les deux approches se basent sur le même matériau brut : les entretiens avec les ménages.

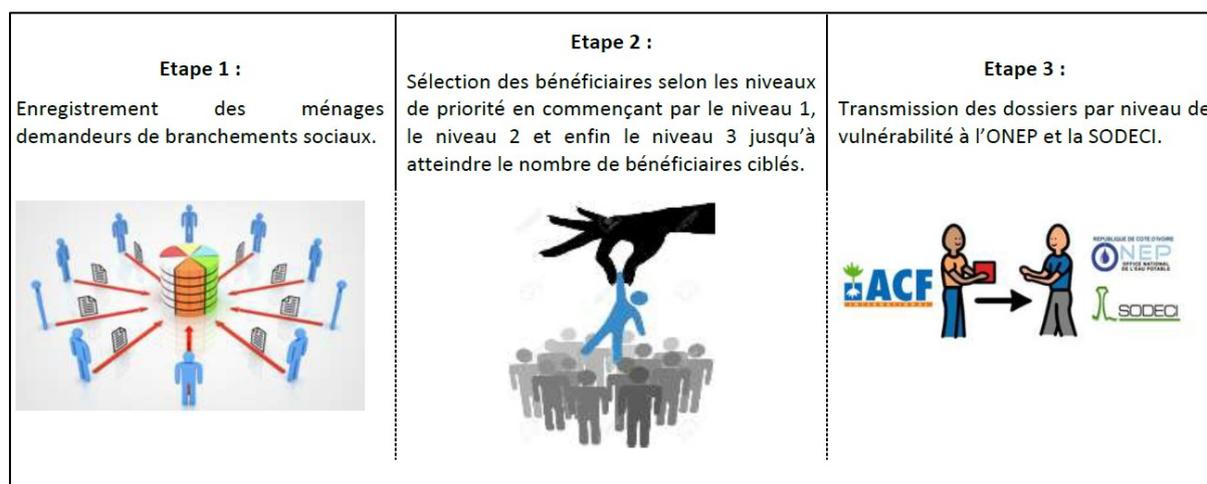
La pertinence des critères d'octroi du branchement correspondra au niveau de **liaison entre les variables retenues et le niveau de vie**. Dans la mesure du possible, on privilégiera des données objectivement vérifiables (comme la taille du logement ou le niveau d'instruction) afin de permettre une décision nette et sans appel quant à l'octroi ou non d'un branchement social.

De manière générale, les critères souvent utilisés comme assiette de la taxe foncière (nombre de pièces, superficie bâtie, nombre de fenêtres, nombre de robinets, étage) sont acceptés dans la plupart des pays car ce sont des caractéristiques vérifiables et difficilement manipulables par les ménages. Il convient cependant de mentionner qu'en matière d'habitat, les ménages plus anciennement installés améliorent généralement le standing de leur habitat au fil du temps. Ce critère devra donc être pondéré en fonction du nombre d'années de résidence du ménage dans le même endroit.

	Pertinence	Efficacité	Opérationnalité
Taille du ménage	faible	faible	forte
Composition du ménage	forte	moyenne	forte
Niveau d'éducation des parents	forte	assez forte	forte
Scolarisation des enfants	forte	assez forte	forte
Profession du chef de ménage	forte	moyenne (car la classification des professions est subjective)	moyenne (risque de fausse déclaration)
Taille de la parcelle	faible	faible (car le prix du foncier varie fortement d'un site à l'autre)	moyenne (risque d'erreur par l'enquêteur)
Taille de la maison	moyenne	forte	moyenne (risque d'erreur par l'enquêteur)
Matériaux utilisés pour la maison	forte	forte	forte
Biens d'équipement durables	variable selon les biens	forte	moyenne (risque de fausse déclaration)

**Tableau 4. Différents critères utilisables pour un PMT**

Cette méthode de ciblage par approximation du niveau de vie (PMT) a été validée comme mode de ciblage des ménages éligibles à un branchement social par la Banque Mondiale au Cameroun dans le cadre du programme Camwater et au Mozambique dans le cadre du programme AdeM. Le projet d'accompagnement social des travaux de branchements sociaux dans le cadre du Programme d'Urgence des Districts d'Abidjan et de Montagnes mené par ACF est également un autre bon exemple de ce type de mise en œuvre (voir § 5.3).



**Figure 4. Processus de sélection des ménages proposé à Abidjan (ACF 2016)**

### 3.3.5. SELECTION DES MENAGES ELIGIBLES PAR LA COMMUNAUTE OU LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

**La sélection par la communauté consiste à avoir recours à la démocratie locale pour sélectionner les bénéficiaires du programme.**

On confie à une entité représentative des habitants le soin de dresser la liste des ménages bénéficiaires. Cette entité devra bénéficier d'une forte légitimité si elle existe déjà (par exemple, la municipalité) ou convenablement élue s'il faut la créer dans le cadre du programme (par exemple un comité de quartier).

Une difficulté réside dans la fixation du nombre de ménages éligibles pour chaque quartier (en général, on se donne un objectif global pour la campagne de branchements, mais il est difficile de dire si chaque quartier va générer la même proportion de bénéficiaires).

Cette pratique s'applique assez bien dans les villages ou éventuellement dans les bidonvilles dont la population est relativement homogène et dont la cohésion sociale est forte. Cela devient plus difficile lorsqu'on se trouve en face de ménages pauvres disséminés dans des quartiers urbains aisés.

Cette méthode peut s'avérer efficace et relativement peu coûteuse pour cibler les ménages pauvres. Elle n'impose pas de conditions d'éligibilité et se base sur la connaissance que la communauté a du niveau de vie des familles concernées. Néanmoins, il faut vérifier en amont du projet que les comités sont prêts à assumer cette tâche car la constitution des listes peut créer des dissensions au sein de la communauté.

Cette méthode est généralement plus fiable en milieu rural qu'en milieu urbain et là où les inégalités sont relativement faibles. De plus, dans les lieux où des pratiques mafieuses de favoritisme sont installées (slums de Dhaka par exemple), il est difficile de se reposer sur les représentants de la communauté pour obtenir des résultats fiables, car le risque de clientélisme est trop élevé.

### Ciblage des ménages pauvres, éligibles aux aides sociales au Chili

Le Chili a mis en place, en février 1989, un système de subventions publiques très large par son objet (l'eau, mais aussi l'électricité, l'accès aux soins de santé, l'école...), mais très focalisé par sa cible (il vise les ménages appartenant au premier quintile de pauvreté).

Dans le domaine de l'eau potable, la subvention est versée à 17% des ménages (c'est donc très ciblé) et elle ne se limite pas aux frais de connexion, car cela n'aurait que peu d'impact dans un pays où 98% des ménages urbains soient déjà connectés. La subvention porte sur le prix de l'eau consommée, dans la limite de 15 m<sup>3</sup>/mois et par abonné. Elle couvre 40 à 85% de ce prix. Le pourcentage varie d'une province à l'autre, selon des règles assez sophistiquées, qui prennent en compte à la fois le niveau moyen de pauvreté dans la province et le coût de l'eau (Serra 2000).

Ce sont les ménages eux-mêmes qui doivent constituer leur dossier d'évaluation socio-économique et le déposer en mairie. Des commissions municipales, provinciales et nationales assurent à la fois le suivi du système et les arbitrages en cas de litige.

**Tableau 5. Montée en puissance du programme de branchements subventionnés au Chili**

Source : (Serra 2000)

YEAR	ESTIMATED POTENTIAL BENEFICIARIES	ACTUAL SUBSIDIES GRANTED	COVERAGE %	EXPENDITURE Ch\$ million at current prices	EXPENDITURE Ch\$ million at 1998 prices
1990	424,625	21,842	5.1	3.5	<i>7,980</i>
1991	424,625	177,719	41.9	263.0	<i>503,893</i>
1992	441,040	315,901	71.6	2,255.7	<i>3,654,189</i>
1993	443,068	351,925	79.4	4,437.2	<i>6,506,373</i>
1994	454,038	389,712	85.8	7,129.8	<i>9,268,727</i>
1995	461,508	399,205	86.5	9,305.8	<i>11,166,935</i>
1996	466,508	442,524	94.6	12,053.5	<i>13,505,565</i>
1997	466,508	443,953	95.2	14,339.0	<i>15,055,950</i>
1998	466,508			15,479.1*	<i>15,479,065</i>

Source: Ministry of Economics

\* Allocated in national budget

### 3.3.6. LE CIBLAGE PAR CATEGORIES SOCIALES

L'objectif de cette méthode est de cibler une catégorie d'individus plus touchés par la pauvreté que les autres. Il peut s'agir d'une tranche d'âge (les personnes âgées par exemple), d'un genre (les femmes), d'une catégorie socio-professionnelle ou encore d'une communauté religieuse ou migrante.

Cette méthode de ciblage est très utilisée dans le domaine des aides sociales (pensions de retraite, pensions d'invalidité, bons alimentaires...). Elle présente l'avantage d'être peu coûteuse sur le plan administratif, de cibler des populations sur des aspects directement liés à une situation sociale et d'être relativement facile à mettre en œuvre.

Néanmoins, son efficacité est très liée à l'homogénéité des catégories de populations et à la disponibilité des données de référence. De plus, certains documents peuvent être difficiles à fournir par les ménages les plus pauvres ou par les migrants, pour justifier leur éligibilité à la subvention.

### 3.3.7. L'AUTO-SELECTION

Ce mode de ciblage ne fait pas directement partie du champ de l'étude, qui concerne les branchements subventionnés. Il est cependant indispensable d'en parler, car c'est certainement le mode de ciblage qui touche le plus de ménages pauvres.

L'auto-sélection consiste pour la compagnie des eaux non pas à aller identifier les ménages pauvres, mais à mettre en place **une offre de service qui encourage la participation des plus pauvres et/ou décourage celle des moins pauvres**. Ces incitations s'appuient sur l'existence de différences entre pauvres et non-pauvres du point de vue de leurs coûts d'opportunités. Les mécanismes d'attribution font en sorte que *le coût implicite de la participation au programme soit proportionnel au niveau de revenu ou de richesse des participants* (Pasquier-Doumer, et al. 2009).

Dans le cas du service public de l'eau et de l'assainissement, plusieurs offres de service relèvent de l'auto-sélection :

- les bornes fontaines, qui délivrent un service dégradé (puisque le client doit encore porter l'eau jusque chez lui), mais sans frais d'abonnement ni de connexion, ce qui est particulièrement apprécié par les usagers à revenus irréguliers et qui ont peu d'épargne ;
- les tarifs croissants avec la consommation (par exemple les tarifs croissant par bloc ou encore les tarifs qui incluent une tranche sociale gratuite<sup>17</sup>) ; les pauvres, qui consomment peu d'eau, utilisent pour l'essentiel de l'eau vendue au tarif de tranche 1 (que beaucoup de compagnies dénomment « tranche sociale ») et bénéficient ainsi automatiquement d'un prix du m<sup>3</sup> inférieur au prix moyen de l'eau ; le manque à

<sup>17</sup> A titre d'exemple, en Afrique du Sud, la réglementation sectorielle prévoit que tous les usagers raccordés bénéficient de 6 m<sup>3</sup>/mois gratuits.

gagner pour la compagnie des eaux est compensé par les tarifs nettement plus élevés appliqués aux autres tranches de consommation (Kariuki, et al. 2003) ;

- l'ONEA (Burkina Faso) propose aux ménages une subvention en nature pour améliorer l'assainissement de leur parcelle : une dalle de latrine en béton armé ; ce type de subvention n'intéresse que les ménages pauvres mal équipés.

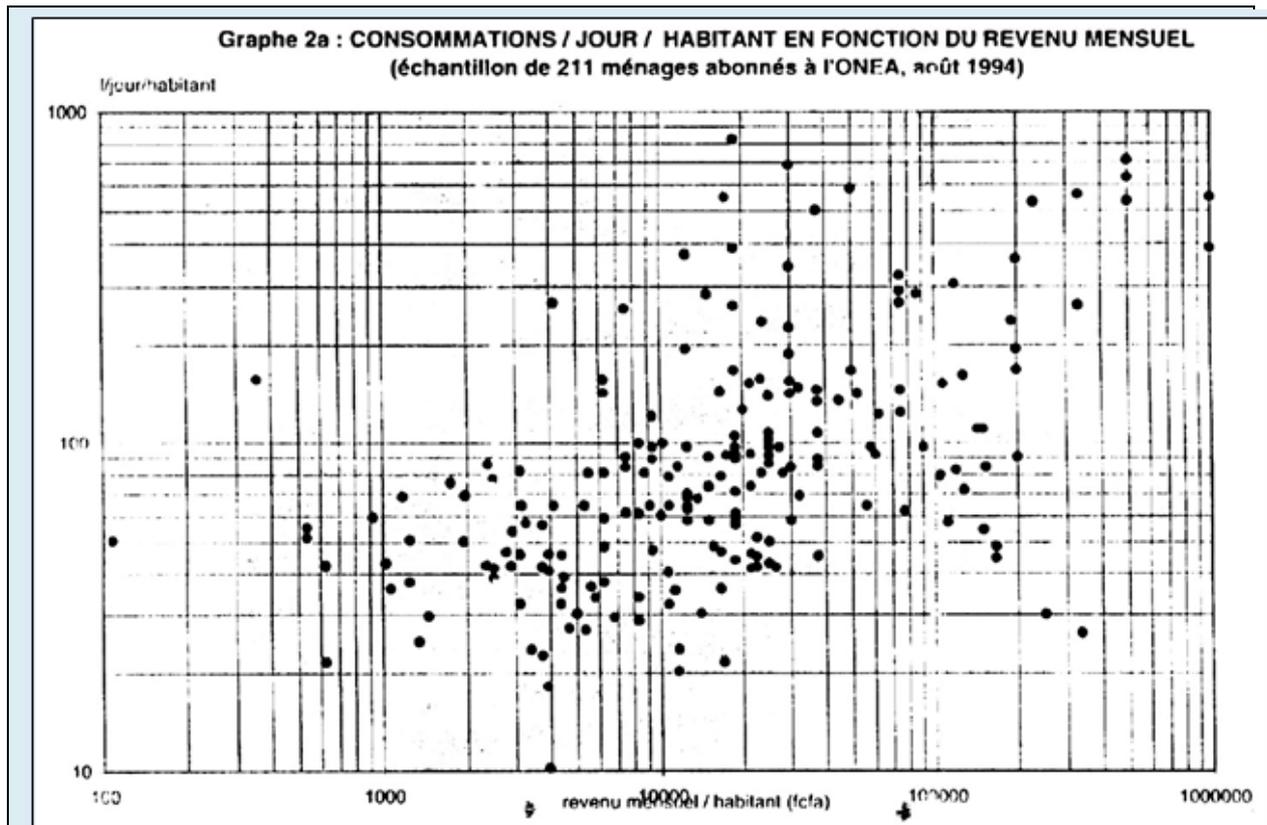
L'auto-sélection est ainsi une méthode de ciblage très répandue, notamment dans les pays où les capacités administratives sont faibles ou bien lorsque le montant de la subvention à verser est trop faible pour que cela vaille la peine d'engager des coûts de transaction importants.

#### **La tarification par blocs croissants bénéficie-t-elle réellement aux pauvres ?**

Depuis sa quasi-généralisation dans les grandes villes africaines (durant les années 70 et 80), la tarification par blocs croissants a fait l'objet de nombreuses controverses.

Certains auteurs (Nauges and Whittington 2016) ont souligné les erreurs d'exclusion qu'elle risquait entraîner : (a) plusieurs ménages pauvres qui partagent le même branchement se retrouvent à consommer de l'eau dans les tranches tarifaires supérieures ou encore (b) les ménages pauvres avec de nombreux enfants, particulièrement vulnérables, ont des consommations élevées.

A contrario, les enquêtes de consommation auprès des abonnés des compagnies des eaux ne confirment pas ce risque. Quand on croise les données de consommation d'eau avec les données sur le niveau de revenu, on constate en effet toujours une forte corrélation entre revenus et consommation d'eau, ce qui signifie que les ménages à bas revenu sont effectivement ceux qui bénéficient le plus largement de l'eau vendue dans la *tranche sociale* (Collignon, Taisne and Kouadio, Water and Sanitation for the Urban Poor in Côte d'Ivoire 2000).



**Figure 5. Corrélation entre revenus des ménages et consommation d'eau (extrait d'une étude tarifaire réalisée pour l'ONEA en 1994 (SEURECA ; Sahel Consult 1995))**

En pratique, la tarification par blocs croissants est favorable aux pauvres si un certain nombre de conditions sont remplies (Kariuki, et al. 2003):

- beaucoup de ménages pauvres sont effectivement connectés (c'est trivial, mais cela signifie qu'un bon programme de branchements subventionnés est parfois nécessaire avant que la tarification par blocs croissants ne bénéficie réellement aux pauvres) ;

- la différence entre le tarif des tranches est suffisamment forte ET le volume des ventes dans les tranches supérieures est suffisant pour que les recettes correspondantes financent effectivement un puissant mécanisme de subvention croisée.

### 3.4. QUEL MODE DE CIBLAGE FAUT-IL PRIVILEGIER ?

Il n'y a pas de panacée, c'est-à-dire pas de méthode de ciblage qui soit préférable à toutes les autres et dans tous les cas :

- **le ciblage géographique** (par quartier ou par bloc d'immeubles) est plébiscité par les opérateurs, parce que c'est la méthode qui correspond le mieux à une démarche rationnelle de développement progressif des réseaux de distribution (eau, électricité, égouts) ; cependant, ce mode de ciblage entraîne inévitablement de fortes erreurs

d'inclusion (la subvention est accordée aux ménages « riches » qui résident dans des quartiers classifiés globalement comme « pauvres ») ;

- l'approche par la **sélection des ménages les plus pauvres** (en utilisant par exemple des listes établies par une autorité indépendante ou bien un PMT) correspond mieux à une stratégie de réduction de la pauvreté et elle s'applique bien au service de l'eau et l'électricité, mais moins bien à l'assainissement ; elle semble simple sur le papier, mais peut se révéler très lourde à mettre en œuvre pour une compagnie des eaux ou de l'électricité ;
- **l'absence de ciblage** est souvent pertinente en assainissement collectif (car la priorité est d'obtenir un taux de raccordement élevé, pour assurer la fonctionnalité du réseau d'égout), mais c'est un gaspillage d'argent public pour les services d'eau et d'électricité, sauf dans le cas des petites villes où un premier réseau de distribution est en construction et où priorité est donnée à une croissance rapide du volume des ventes (voir encadré ci-dessous) ;
- **l'auto-sélection** est intéressante dans les secteurs (tels que l'eau et l'assainissement autonome) où l'on peut proposer des niveaux de service différents, avec des niveaux de subvention variés, qui favoriseront les options préférées par les ménages pauvres.

#### **Les contrats de type DBL (design-build-lease) rémunérés sur la base du nombre de connections installées**

La Banque Mondiale a financé durant les trois dernières décennies de nombreux programmes d'équipement en eau potable des petites villes rurales, sur la base de contrat de type DBL.

Dans un contrat de ce type, l'opérateur conçoit, construit et exploite le réseau à ses risques et périls. Pour réduire le risque d'investissement, il est rémunéré pour les travaux d'infrastructures qu'il a réalisés. Pour éviter que cette rémunération à l'investissement ne l'incite à sur dimensionner les réseaux, le mode de décaissement choisi dans plusieurs programmes était basé sur le nombre de branchements installés (au Cambodge, au Paraguay...).

Dans cette situation, on ne cible généralement pas les ménages les plus pauvres, car la priorité est donnée au décollage de l'activité, afin de viabiliser l'exploitation.

	Auto-sélection	Ciblage géographique	PMT habitat / biens d'équipement	Pas de ciblage
<b>Eau</b>	La borne-fontaine est une offre de service particulièrement adaptée aux clients à revenus faibles et irréguliers	Option la plus pertinente du point de vue de l'opérateur (qui veut optimiser l'investissement réalisé pour étendre les réseaux)	Option la plus pertinente du point de vue d'un gouvernement engagé dans une stratégie de réduction de la pauvreté	Gaspillage d'argent public car absence de ciblage = subvention généralisée
<b>Electricité</b>	Il est difficile de mettre en œuvre une option "low cost" pour raccorder un client au réseau électrique			
<b>Egouts</b>	Il est difficile de mettre en œuvre une option "low cost" pour raccorder un client en assainissement collectif		Option peu pertinente en termes de santé publique (le bénéfice en termes de santé publique requiert un taux élevé d'équipement des ménages)	Option onéreuse, mais pertinente d'un point de vue technique (améliorer la fonctionnalité des égouts en multipliant les raccordements)
<b>Assainissement autonome</b>	Un catalogue d'options (tel celui du PSA de l'ONEA) permet au client de sélectionner lui-même l'option adaptée à sa capacité à payer	Option peu pertinente en termes de santé publique (le bénéfice en termes de santé publique requiert un taux élevé d'équipement des ménages)	S'intègre mal à une stratégie de sanitation marketing	Option moins onéreuse et pertinente en termes de santé publique (le bénéfice en termes de santé publique requiert un taux élevé d'équipement des ménages)

**Tableau 6. Différents modes de ciblage pour différents secteurs d'intervention**

Le choix optimal d'une méthode de ciblage dépend donc du type de service dont on veut étendre la desserte. Il dépend également du contexte réglementaire et du taux de couverture du service avant la mise en place du programme de branchement sociaux (la situation de base). Ceci est illustré par l'arborescence de prise de décision, ci-dessous.

Choix d'un mode de ciblage - Arborescence de prise de décision			
	Public cible	Dispositif de ciblage	Type d'aide
<b>Cas A: il existe un registre officiel des ménages vulnérables</b>	les ménages les plus vulnérables	registre officiel, afin de renforcer ce système	subvention partielle du prix du branchement
<b>Cas B: il n'existe pas de registre officiel des ménages vulnérables</b>			
<b>Cas B1: le réseau est encore peu étendu et le taux de raccordement est très faible</b>	les quartiers habités par une majorité de ménages vulnérables	ciblage géographique	subvention partielle du prix du branchement et/ou allègement des obligations réglementaires
<b>Cas B2: le réseau est déjà très étendu et le taux de desserte dans la zone de projet est fort</b>	les ménages les plus vulnérables	PMT (proxy mean test)	subvention forte du prix du branchement et allègement des obligations réglementaires
<b>Cas B3: le réseau est déjà très étendu et le taux de desserte dans la zone de projet est encore faible</b>	les ménages de classe moyenne, non raccordés	pas de ciblage	crédit pour l'achat d'un branchement
	les ménages les plus vulnérables	auto-sélection, via une offre de service adaptée	bornes-fontaines avec un tarif subventionné

Tableau 7. Arborescence de choix d'un mode de ciblage

### 3.5. FAUT-IL CIBLER LES MENAGES BENEFICIAIRES D'UN PROGRAMME DE BRANCHEMENTS SOCIAUX ?

Dans la mise en œuvre d'un programme de branchements sociaux, la question du ciblage est centrale. En effet, pour un même budget, plus la cible est large, moins la subvention par usagers est élevée et au final, elle peut être insuffisante pour garantir l'accès au service des ménages les plus pauvres.

Mais l'opération de ciblage elle-même est onéreuse. De plus, elle entraîne inévitablement des erreurs d'inclusion (des ménages riches profitent de la subvention) et des erreurs d'exclusion (des ménages pauvres ne parviennent pas à se faire raccorder). Certains auteurs préconisent en conséquence de ne faire aucun ciblage et de proposer simplement de vendre les branchements à perte, pour encourager les raccordements.

Le ciblage n'est donc une option intéressante que si le coût de sa mise en œuvre n'est pas trop élevé et s'il s'intègre bien dans une stratégie globale de généralisation du service. A ce sujet, il faut distinguer deux « époques » dans le développement d'un réseau de distribution :

- en début d'exploitation, subventionner les branchements sans faire de ciblage signifie que l'on subventionne les premiers ménages qui veulent se raccorder et qui sont plus nombreux parmi les ménages aisés et éduqués ; une proportion plus importante des ménages pauvres n'en profitera pas ; **conclusion : au démarrage d'un nouveau réseau, si l'on subventionne les branchements individuels, il est hautement recommandé de faire du ciblage ;**

- après quelques années, les ménages les plus riches seront déjà connectés et on pourra envisager un programme de subvention généralisé (sans ciblage) car il touchera en majorité des ménages pauvres ; c'est en fait un processus d'auto-sélection (les ménages pauvres se sont eux-mêmes désignés en retardant le moment où ils investissent dans un branchement) ;
- avec les formes les plus simples de crédit à la connexion, le ciblage est peu utile car il complexifie et renchérit l'opération pour une faible valeur ajoutée.

## 3.6. MISE EN ŒUVRE DU CIBLAGE

### 3.6.1. PAR L'ADMINISTRATION

Le ciblage des ménages vulnérables peut être réalisé par l'administration elle-même, qui est réputée ne pas avoir de conflit d'intérêt par rapport à cet enjeu (surtout si le programme s'intègre dans le cadre d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté). Le ciblage par l'administration peut prendre diverses formes qui requièrent toutes un assez haut niveau d'organisation administrative :

- établissement de listes d'ayant droits (comme le système des ID Poor card au Cambodge, ou la constitution de registres des ménages pauvres au Chili – voir § 3.3.2) ;
- production d'attestations annualisées de revenus (telle que les avis d'impôt sur le revenu délivrés par l'administration fiscale en France) ;
- La cartographie des quartiers prioritaires (comme en Colombie – cf. § 3.3.1) ; dans le cadre de sa stratégie de lutte contre la pauvreté, l'administration a toute légitimité pour utiliser des outils de profilage de la pauvreté par quartier assez sophistiqués (% de maisons en dur, % de ménages disposant de l'électricité, taux de scolarisation), qui sont plus lourds à opérationnaliser pour un ciblage individuel.

### 3.6.2. MISE EN ŒUVRE PAR L'OPÉRATEUR

Le ciblage des ménages pauvres peut aussi être délégué à l'opérateur du service (la compagnie des eaux ou de l'électricité), en gardant à l'esprit que celui-ci peut être dans une situation de conflit d'intérêt (voir § 2.3.2). Le ciblage par l'opérateur peut prendre diverses formes qui doivent être suffisamment simples et légères pour que le coût du ciblage ne dépasse pas 10 à 30% du montant de la subvention :

- utilisation « passive » des listes de ménages éligibles fournies par l'administration (Chili) ;
- utilisation passive de la classification administrative des quartiers (Panama, Colombie) ;

- traitement des demandes de branchement « sur dossier » (méthode classique utilisée par la SODECI pour traiter les demandes de branchements subventionnés) ;
- enquête au porte-à-porte dans les quartiers déclarés prioritaires et recueil de l'information par le délégataire ou un prestataire d'ingénierie sociale qui travaille pour lui (projets soutenus par GPOBA au Cameroun et au Mozambique).

## 4. Recommandations pour les projets soutenus par l'AFD

---

### 4.1. ANALYSE DU CONTEXTE ET DE LA SITUATION DE BASE

La démarche à utiliser pour mettre en place un programme de branchements sociaux et les paramètres de ce programme (taux de subvention, subvention sur la connexion et/ou la consommation, population cible...) ne constituent pas des panacées qui puissent s'appliquer à l'identique dans tous les cas. Le programme doit au contraire être soigneusement conçu en fonction des spécificités du contexte local. Une analyse du contexte est donc indispensable.

#### 4.1.1. TAUX D'ÉQUIPEMENT ET TENDANCE

La stratégie de branchements sociaux s'applique le plus souvent dans une ville où une partie de la population est déjà raccordée<sup>18</sup>. Elle a pour objectif d'accélérer le rythme d'équipement des ménages afin d'augmenter le volume des ventes d'eau, en réduisant l'obstacle que constitue le prix d'achat du branchement. De plus, si cette stratégie comporte un volet spécifique de ciblage de ménages vulnérables, elle contribuera à réduire les inégalités dans l'accès au service public de l'eau.

L'analyse de la situation de départ devrait fournir les informations suivantes :

- le nombre d'unités d'habitation dans la zone cible<sup>19</sup> ;
- le nombre de branchements fonctionnels dans cette zone et la typologie des ventes (% d'abonnés qui consomment X m<sup>3</sup>/mois)<sup>20</sup> ;
- une analyse contingente de la demande des ménages pour un branchement (en fonction du prix de ce branchement), afin de pouvoir ajuster le niveau optimal de subvention<sup>21</sup>.

#### 4.1.2. REGULATION SECTORIELLE

De nombreux programmes de branchements sociaux ont une durée limitée dans le temps et ils viennent s'ajouter à la structure tarifaire préexistante de la compagnie des eaux, tout en brouillant son image<sup>22</sup>.

L'analyse de la situation de départ devrait fournir les informations suivantes :

- la réglementation existante concernant la tarification des branchements (par exemple au Tchad, il existe un document de stratégie sectorielle qui prévoit un tarif

<sup>18</sup> Le cas particulier des villes où il n'existe encore aucun branchement est traité dans l'encadré du § 3.4).

<sup>19</sup> La source d'information la plus fiable dans ce domaine est l'exploitation de l'imagerie satellitaire ou des photos aériennes.

<sup>20</sup> Informations à fournir par la compagnie des eaux, sur la base de sa base de données commerciales.

<sup>21</sup> A déduire d'une enquête auprès des ménages.

<sup>22</sup> Ceci est particulièrement vrai quand le programme de subvention est utilisé comme un outil de stratégie électorale ou politique.

subventionné pour les branchements installés par les projets dans les villes qui ne sont pas gérées par la STE) ;

- la réglementation existante concernant les conditions à remplir pour être raccordé et en particulier les titres fonciers qui sont requis, car cette obligation peut se révéler très pénalisante pour les ménages résidant dans un quartier informel, comme c'est le cas en Côte d'Ivoire (ACF 2016).

### 4.1.3. EXISTENCE DE REGISTRES DES MENAGES LES PLUS PAUVRES

Plusieurs pays (comme le Cambodge ou le Chili) ont mis en place des systèmes d'enregistrement des ménages les plus pauvres, afin de mutualiser le ciblage des aides publiques. Tous les opérateurs des services publics (éducation, santé, aide alimentaire, eau, électricité...) sont alors très vivement encouragés à employer ces systèmes de ciblage, afin d'éviter que ne soient utilisées des listes concurrentes et discordantes, source de litiges et d'incompréhension de la part des usagers. De plus, en utilisant ces systèmes, l'opérateur du programme de branchements sociaux économise une partie considérable des coûts de transaction lié au ciblage.

L'analyse de la situation de départ devrait fournir les informations suivantes :

- Existe-t-il un système préexistant d'enregistrement des ménages pauvres ?
- Si ce système existe, couvre-t-il la zone du projet ? Le cas échéant, pourrait-il être étendu à la zone du projet (sans changement de méthode ou de principes)
- Quelle est la fréquence de révision des listes ?
- Existe-t-il un mécanisme de recours (pour les ménages qui s'estiment injustement exclu du registre) et ce mécanisme pourrait-il être activé dans le cadre du projet ?

### 4.2. LA STRATEGIE GLOBALE D'EXTENSION DE LA DESSERTE

Le branchement social est un outil qui peut être très efficace pour étendre la desserte du service public de l'eau à des groupes particulièrement vulnérables, mais ce n'est pas une recette miraculeuse qui éradique la pauvreté. Il faut donc considérer cet outil au sein de l'ensemble des autres mesures mises en place par la compagnie des eaux pour favoriser l'extension de la desserte.

L'analyse de la situation de départ devrait donc fournir les informations suivantes :

- la **structure tarifaire comporte-t-elle des mesures qui favorisent l'accessibilité au service des ménages à bas revenus** (par exemple un paiement du branchement en plusieurs mensualités, l'absence de dépôt de garantie, un rythme de facturation régulier et pas trop espacé, des subventions croisées, etc.) ?
- la **quantité d'eau effectivement disponible est-elle suffisante** pour alimenter la zone cible (afin que l'augmentation du nombre de branchements ne se traduise pas par un simple partage de la pénurie) ?

**Un programme de branchements sociaux ne donnera ses pleins effets que si ces deux conditions sont remplies.**

### **4.3. DEFINITION DE LA CIBLE ET DU CALENDRIER**

- Les caractéristiques d'un programme de branchements sociaux et son mode de financement doivent être adaptées en fonction du contexte, de sa cible et de sa durée :
- **L'option idéale est une stratégie pérenne** (sans limites dans le temps) qui offre l'accès au branchement social à tout ménage répondant aux conditions d'éligibilité ; le branchement social s'intègre alors à l'ensemble des offres commerciales de la compagnie des eaux et sur tout son territoire ; la viabilité économique d'une telle option nécessite un mécanisme pérenne de financement, soit de type fiscal (comme le tarif social appliqué au Chili (Serra 2000), soit sous la forme d'une subvention croisée ente plusieurs groupes de clients, comme Aguas Argentinas l'avait mis en place à Buenos Aires ou encore la SODECI en Côte d'Ivoire (Collignon, 2002) ;
- Cependant, **des opérations ponctuelles, limitées dans le temps et dans l'espace, ne sont pas dénuées d'intérêt** ; elles peuvent faire partie des mesures d'accompagnement d'un grand investissement structurant de type barrage ou usine de production d'eau, afin d'élargir la population bénéficiaire de cet investissement ; il en est ainsi de la politique de branchements promotionnels que l'ONEA a introduite en accompagnement à la mise en service du barrage de Ziga (Messas, Hidri et Collignon 2014) ; la viabilité économique d'un tel programme repose sur le fait que les ménages raccordés consommeront d'avantage d'eau, à une époque où la compagnie dispose d'un excédent de capacités de production ;
- Enfin, les branchements sociaux peuvent **s'intégrer harmonieusement dans un programme de requalification urbaine** (comme la stratégie de branchements électriques mise en place par la LYDEC, dans les bidonvilles de Casablanca) ; la rationalité d'une telle démarche n'est pas seulement économique : raccorder les ménages pauvres, c'est aussi limiter les dysfonctionnements entraînés par les piquages clandestins.

### **4.4. IDENTIFICATION DES INDICATEURS DE VULNERABILITE LES PLUS PERTINENTS**

#### **4.4.1. POUR UN CIBLAGE GEOGRAPHIQUE**

Si le principe d'un ciblage géographique a été retenu (ciblage de certains quartiers ou certains villages), tous les moyens d'étude doivent être investis dans la classification des quartiers (ou villages) par niveau de pauvreté.

Ceci peut être effectué soit sur la base de données existantes (par exemple celles d'un recensement récent), soit par des enquêtes approfondies auprès d'un échantillon

représentatif des ménages. Dans un tel cas, l'approche PMT est bien adaptée, car il ne s'agit pas d'identifier les pauvres individuellement (avec le risque de faire beaucoup d'erreurs d'exclusion (Kidd & Wilde, 2011) mais de classer les différents quartiers par rang de pauvreté.

De nombreux critères sont généralement bien adaptés à ce type d'enquête :

- **Équipement du ménage en biens durables** (frigo, machine à laver, téléphone...)
- Qualité de l'habitat (matériaux utilisés pour les murs, le sol, la toiture...)
- Superficie habitable ou ratio superficie / nombre de personnes
- Niveau d'éducation des parents
- Taux de raccordement aux réseaux d'eau ou d'électricité

Par contre, d'autres critères doivent être validés avant de les utiliser dans une approche PMT, car ils ne sont pas toujours bien corrélés avec le niveau de pauvreté :

- La taille des ménages
- Le statut de locataire ou de propriétaire (il existe des quartiers de location destinés aux classes moyennes et des quartiers semi-ruraux de propriétaires traditionnels pauvres)
- Le fait d'utiliser un puits comme première source d'AEP

#### **4.4.2. POUR UN CIBLAGE INDIVIDUEL DES MENAGES VULNERABLES**

Le ciblage individuel des ménages vulnérables mobilise des moyens beaucoup plus lourds que le ciblage par zone géographique. Le coût de la mise en œuvre peut devenir prohibitif quand ce type de ciblage est utilisé pour distribuer une subvention de quelques dizaines d'euros par ménage. On distinguera alors trois situations (de la plus favorable à la plus défavorable) :

1) **S'il existe un indicateur individuel de revenu établi par l'administration (voir § 3.3.2), on se basera sur lui (et sur rien d'autre)**, afin de limiter au maximum les litiges et contestations ;

2) En l'absence d'un tel indicateur, il faut que le programme de branchements sociaux lui-même établisse la liste des ménages éligibles à la subvention ; selon le contexte, des méthodologies différentes seront appliquées :

- En milieu rural, on évaluera si la communauté elle-même est en mesure d'établir les listes de ménages éligibles à la subvention ; ce type de ciblage par la communauté elle-même peut contribuer au renforcement de la dynamique communautaire ; il n'est pas très lourd à mettre en œuvre et s'applique assez bien au niveau d'un village (par exemple, pour décider quels ménages seront exonérés de verser une contribution financière pour la construction d'une borne-fontaine) ;

- En milieu urbain et en particulier dans les bidonvilles, le ciblage par la communauté fonctionne rarement et tend à exacerber les tensions sous-jacentes ; on ne peut alors faire l'économie d'un ciblage individuel par le projet ou par la compagnie des eaux ; une approche de type PMT (voir § 3.3.3) est généralement la seule possible, faute de registres fiscaux individuels exploitables ; pour limiter les erreurs d'exclusion (qui limitent l'accès des ménages pauvres au service), il faut accepter un taux d'erreur d'inclusion assez important (autrement dit, « il faut ratisser large ») ; les critères les mieux adaptés à ce type d'enquête sont ceux liés à l'habitat, car ils sont les plus facilement vérifiables et opposables<sup>23</sup> :
- Qualité de l'habitat (matériaux utilisés pour les murs, le sol, la toiture...)
- Superficie habitable ou ratio superficie / nombre de personnes
- Equipement durable du ménage (frigo, machine à laver, téléphone...)

### 4.5. MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DE LA SUBVENTION

#### 4.5.1. UNE SUBVENTION DANS LE CADRE D'UNE STRATEGIE PERENNE

Si la subvention fait partie de l'offre tarifaire de base de la compagnie des eaux (comme il en est avec la SODECI en Côte d'Ivoire ou l'ONEE au Maroc), sa mise en œuvre se fait assez naturellement au niveau des agences commerciales de la compagnie. Ce sont ces agences qui traitent les demandes de branchement au tarif social, dans le cadre normal de l'instruction des demandes de raccordement.

Si le taux de subvention est important (typiquement, il est compris entre 50 et 90% du prix du branchement), il peut entraîner un risque de corruption assez important au niveau des agences commerciales (Collignon, 2008) : le ménage éligible à la subvention doit verser un dessous-de-table pour que son dossier soit traité et qu'il puisse bénéficier de la subvention.

#### 4.5.2. UNE SUBVENTION DANS LE CADRE D'UN PROJET

Si la subvention est mise en œuvre dans le cadre d'un projet (avec une durée limitée dans le temps), elle doit faire face à deux défis :

- **il faut assurer une rapide montée en puissance** du mécanisme de subvention (car ce genre d'opération doit fournir la preuve de son efficacité rapidement, afin d'entraîner l'adhésion du personnel de la compagnie des eaux) ;
- **sans pour autant discriminer négativement les ménages pauvres** (car quand une subvention est proposée pour une durée limitée, ce sont les ménages les mieux informés et les plus à même de remplir un dossier qui sont les premiers connectés).

<sup>23</sup> C'est le type de critères que nous avons utilisé avec succès pour trois programmes de branchements sociaux au Cameroun (branchements eau potable), au Liberia (raccordement électrique) et au Mozambique (branchement eau potable).

Pour répondre à ces deux défis, il peut être nécessaire pour l'opérateur de service public (et pour le bailleur de fonds) de contracter des tierces parties durant la phase d'identification des ménages éligibles (comme il est prévu de le faire avec ACF en Côte d'Ivoire, voir § 5.3).

### 4.5.3. QUE COUTENT LE CIBLAGE ET SON CONTROLE ?

Le principal **coût direct** d'un programme de branchements sociaux est le montant de la subvention elle-même, qui doit être suffisamment incitatif pour entraîner l'adhésion de nouveaux clients. En pratique, **un taux minimal de 50% est recommandé**, pour avoir un impact significatif sur l'accessibilité du service pour les ménages pauvres. Des taux nettement plus élevés (80%, voire 90%) ont été utilisés par de grandes compagnies des eaux (l'ONEA, au Burkina ou la SODECI, en Côte d'Ivoire).

Il ne faut pas non plus négliger les coûts indirects et en particulier **le coût du ciblage** (qu'il soit réalisé par l'opérateur du service ou par un prestataire recruté par lui). **Le ciblage géographique (par quartier) est le moins onéreux** parce qu'il se résume à définir les zones où s'appliqueront les différents tarifs et ceci est généralement opéré en exploitant des bases de données géographiques existantes (limites administratives, zonation des documents d'urbanisme...). Par contre, l'identification directe des ménages les plus pauvres, sur la base d'enquêtes ménages individuelles, est nettement plus coûteux (20 à 40 € par ménage identifié). A titre d'exemple, au Brésil, la gestion du *Cadastro Unico*, sur la base duquel est construit le programme Bolsa Familia, mobilise à elle seule 40 000 permanents (Currello n.d.)

Il faut enfin prendre en compte **le coût du contrôle du ciblage**, sans lequel l'opérateur peut être tenté de distribuer du branchement subventionné à tous les ménages, sans distinction de revenu, pour gagner du temps et de la clientèle. La Banque Mondiale diligente systématiquement ce type de mission de contrôle (sous l'appellation de « vérificateur technique indépendant ») et l'AFD a procédé de même pour le programme de branchements sociaux dans les petites villes du Cambodge.

La mission de contrôle consiste à vérifier, sur un échantillon de ménages raccordés :

- que les critères de ciblage ont bien été respectés par l'opérateur et, si nécessaire, à mettre en place des procédures de ciblage améliorées ;
- que de nombreux ménages pauvres ont effectivement bénéficié de la subvention.

Combien coûte le contrôle ?				
Pays	Secteur	Cible (BP)	Budget	Coût par BP
Mozambique	Eau potable	20,000	194,150 €	9.7 €
Cameroun	Eau potable	25,000	150,312 €	6.0 €
Cambodge	Eau potable	14,840	159,912 €	10.8 €
Liberia	Electricité	32,535	278,375 €	8.6 €
Algérie	Eau potable	28,529	299,570 €	10.5 €

Tableau 8. Coût unitaire (par branchement) du contrôle des subventions

#### 4.5.4. LES RISQUES INDUITS PAR LE CIRCUIT FINANCIER D'UN PROGRAMME DE BRANCHEMENTS SOCIAUX

Le circuit financier d'un programme de branchements sociaux financé par un bailleur de fonds (tel que l'AFD) est inévitablement assez complexe, car il fait intervenir au moins 4 acteurs (le bailleur de fonds, la compagnie des eaux, l'intermédiaire financier et l'auditeur technique).

Circuit financier d'un programme de branchements sociaux	
1. Le bailleur de fonds et la compagnie des eaux signent un contrat régulant la subvention des branchements	<i>Durée du préfinancement par l'opérateur</i>
2. Le bailleur de fonds recrute une banque intermédiaire et lui transfère tout ou partie du montant estimé des subventions	
3. L'opérateur informe les clients potentiels du tarif et des conditions associées au branchement social	
4. Le client dépose sa demande et paye le montant contractuel pour un branchement social	
5. L'opérateur achète les équipements et installe le branchement	<i>4 semaines</i>
6. L'opérateur réclame périodiquement le montant de la subvention (typiquement, à la fin de chaque trimestre)	<i>6 semaines</i>
7. Opérations de contrôle par l'auditeur ou le vérificateur technique	<i>6 semaines</i>
8. Le maître d'ouvrage passe à la banque intermédiaire un ordre de décaissement de la subvention	<i>4 semaines</i>
9. La subvention est versée par la banque à l'opérateur	<i>2 semaines</i>
10. La banque restitue au bailleur en fin de projet le reliquat (subventions non décaissées).	

Tableau 9. Le circuit financier typique d'un programme de branchements sociaux

Le circuit financier est donc relativement long et cela entraîne inévitablement pour la compagnie des eaux deux conséquences négatives qui risquent de freiner son enthousiasme pour le programme de branchements sociaux:

- un impact négatif sur sa trésorerie, car la compagnie doit avancer le montant de la subvention au client et n'est remboursée que plusieurs mois plus tard (22 semaines dans l'exemple ci-dessus, mais le délai de remboursement atteint souvent 25 voire 30 semaines) ;
- une prise de risque supplémentaire (car il peut y avoir un litige entre les parties durant le long processus de décaissement de la subvention).

Pour assurer le succès d'un programme de branchements sociaux, il faut s'assurer le soutien actif de la compagnie des eaux. Cela implique **(a) de raccourcir au minimum les délais de décaissement de la subvention, (b) de garantir le versement de la subvention, même en cas d'arrêt du projet et (c) de rémunérer l'opérateur pour son intervention** (le montant décaissé vers l'opérateur doit être supérieur au montant de la subvention dont a bénéficié le client).

## 5. Annexes

---

### 5.1. TRAVAUX CITES

ACF, « Accompagnement social des travaux de branchements sociaux dans le cadre du Programme d'Urgence des districts d'Abidjan et des Montagnes. Définition des critères pour la sélection des bénéficiaires. » 2016.

AfDB. *The Middle of the Pyramid : Dynamics of the Middle Class in Africa* . African Development Bank , 2011.

Alatas, Vivi, Abhijit Banerjee, Rema Hanna, Benjamin A. Olken, and Julia Tobias. *Targeting the Poor: Evidence from a Field Experiment in Indonesia*. Washington: World Bank, 2010.

C. Baron, A. Bonnassieux, et A. Bontianti. *Eau des villes, assainissement et précarités*. Paris: Agence Française de Développement. Notes Techniques. No. 19., 2016.

Collignon, Bernard. “ Urban Water Supply Innovations in Côte d'Ivoire. How Cross-Subsidies Help the Poor.” *Blue Gold Field Notes*, No. 11 (Water Utility Partnership. *Blue Gold Notes*, No. 11), 2002.

Collignon, Bernard. “Corruption un urban water use by the poor.” In *Global Corruption Report. Corruption in the Water Sector.*, by Transparency International, 52-54. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

Collignon, Bernard, Régis Taisne, and Jean-Marie Sié Kouadio. *Water and Sanitation for the Urban Poor in Côte d'Ivoire*. Washington: Water and Sanitation Program (World Bank), 2000.

Convergences. «L'eau abordable pour tous dans les pays en développement.» (re)sources. Paris, 2014.

Couret, Metzger, et Urbi. «Réduire les vulnérabilités plutôt qu'éradiquer la pauvreté: Le modèle de développement néolibéral à l'épreuve de la ville des Pays du Sud.» *Espace Population Sociétés*, 2 2009: 263-277.

Currallero C.B. *Cadastró Unico - Single registry for social policies*. SSN course, World Bank

Darbon, Dominique. «Classe(s) moyenne(s) : une revue de la littérature.» *Afrique contemporaine*, 2012: 33-51.

E. Grosh, Margaret, and Judy L. Baker. “Measuring the Effect of Geographic Targeting on Poverty Reduction.” *Living Standards Measurement Study*. Working Paper No. 99, 1999.

Elbers, Chris, Tomoki Fujii, Peter Lanjouw, Berk Ozler, et Wesley Yin. «Poverty Alleviation through Geographic Targeting: How Much Does Disaggregation Help?» *World Bank Policy Research Working Paper*, 2004: # 3419.

Foster, Vivien, Andrés Gomez-Lobo, et Jonathan Halpern. «Designing Direct Subsidies for the Poor - A Water and Sanitation Case Study.» *Public Policy for the Private Sector*. Note No. 211., 2000.

GRET. «Promouvoir les branchements particuliers pour maximiser l'utilité du service d'eau.» Cahier de Capitalisation. No. 3 (GRET), 2017.

Kanbur, Ravi, et Timothy Besley. «The Principles of Targeting.» Policy, Research and External Affairs Working Papers. No. 385, 1990.

Kariuki, Mukami, Bernard Collignon, Régis Taisne, et Bruno Valfrey. Better Water and Sanitation for the Urban Poor. Washington: Water and Sanitation Program (World Bank) & Water Utility Partnership, 2003.

Kidd, Stephen, Bjorn Gelders, and Diloa Bailey-Athias. Exclusion by design: an assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism. Geneva: International Labor Organization - Extension of Social Security, 2017.

Kidd, Stephen, et Emily Wilde. Targeting the Poorest: An assessment of the proxy means test methodology. Canberra: AusAID, 2011.

Klein, Michael. «Infrastructure Policy: Basic design options.» Journal of Infrastructures, Policy and Development, Volume 1, Issue 2, 2017.

Léménager Martin, et Frédéric Naulet. Financer les services essentiels des villes du Sud: quelle équation socio-politique ? Paris: Les éditions du GRET, 2016.

León, Juan Carlos Villagrán de. Vulnerability: A Conceptual and Methodological Review. United Nations University Institute for Environment and Human Security, 2006.

Levron, Eric. Identifier les vulnérables urbains. ACF International, 2009.

Messas Lionel, Sadok Hidri, et Bernard Collignon. Evaluation du projet pilote de la délégation de gestion dans cinq quartiers périphériques non-lotis de Ouagadougou dans la perspective d'amélioration du service pour les plus défavorisés. Dakar: World Bank, 2014.

Mpatswenumugabo, Théodore. Mesure de la pauvreté selon la méthode de degré de satisfaction des besoins essentiels (DSBE) : expérience du Niger. PNUD, 2007.

Nations, Unies. «Lutte contre la pauvreté.» Rapport du secrétaire général du Conseil économique et social, 2001.

Nauges, Céline, and Dale Whittington. "Detailed Review of a Recent Publication: Increasing block tariffs perform poorly at targeting subsidies to the poor." WaSH Policy Research Digest. Issue #5, December 2016, 2016.

Oliver, Jean-Louis. Eau potable et assainissement dans les quartiers périurbains et les petits centres. Paris: Gret, Programme Solidarité Eau, Coopération française, 1998.

Pasquier-Doumer, Laure, Emmanuelle Lavallée, Anne Olivier, et Anne-Sophie Robilliard. «Cibler les politiques de lutte contre la pauvreté dans les pays en développement ? Un bilan des expériences.» Revue d'économie du développement, Vol. 17 (Ed. De Boeck Supérieur), 2009: 5-50.

PNUD. Rapport annuel sur le développement humain. New York: PNUD, 2016.

Prahalad, Coimbatore Krishnarao. *The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty Through Profits*. Financial Times/ Prentice Hall, 2004 et 2010.

Ravaillon, Martin. «How relevant is Targeting to the Success of an Antipoverty Program?» World Bank Policy Research Working Paper. No. 4385, 2007.

Roger, Gilles. *Analyser la demande des usagers des services d'eau et d'assainissement dans les villes africaines*. Paris: Programme Solidarité Eau. , 2011.

Schady, Norbert R. *Picking the Poor: Indicators for Geographic Targeting in Peru*. Washington: World Bank , 2001.

Schreiner, Mark. *Grille de Notation de la Pauvreté en Côte d'Ivoire*. Washington: Microfinance Risk Management LLC, 2013.

Sen, Amartya. *Éthique et économie: et autres essais*. Paris : Presses universitaires de France , 1993.

Serra, Pablo. *Subsidies in Chilean Public Utilities*. Universidad de Chile, 2000.

SEURECA ; Sahel Consult. *Etude socio-économique. Demande en eau potable*. Ouagadougou: ONEA, 1995.

Simler, Kenneth R., et Virgulino Nhate. *Poverty, Inequality, and Geographic Targeting. Evidence from Small-Area Estimates in Mozambique* . 2005 .

Unies, Nations. «Lutte contre la pauvreté.» Rapport du secrétaire général du Conseil économique et social, 2001.

Unies, Nations. *Lutte contre la pauvreté. Rapport du secrétaire général du Conseil économique et social*, 2001.

Verdeil, Véronique. «Branchements collectifs et pratiques sociales à Metro Cebu, Philippines : des services d'eau en quête de légitimation.» Flux, 2004: 57-70.

## 5.2. TABLEAU DE SYNTHÈSE DES MÉTHODES DE CIBLAGE

Méthode de ciblage	Avantages identifiés	Inconvénients identifiés	Éléments de contexte favorables
<b>Ciblage géographique</b>	Mise en œuvre simple lorsque les données sont disponibles Facilite la combinaison avec d'autres types de cibles Favorise la participation communautaire	Forte proportion de biais d'inclusion et d'exclusion Risque d'un ciblage orienté sur des critères politiques et non pas socio-économiques	Requiert une bonne information sur les niveaux socio-économiques à une échelle fine Implique que les formes de pauvreté soient homogènes au sein des espaces et hétérogènes entre les zones
<b>Ciblage par niveau de revenu</b>	Uniformise les critères de ciblage Limite la subjectivité	Entraîne d'énormes coûts de transaction (constitution de registres fiscaux) Collecte de l'information difficile Implique une gestion importante et complexe	Existence de registres de revenus Avoir validé une échelle de pauvreté Disposer d'une capacité administrative suffisante Choisir une méthode de sélection simple
<b>Ciblage effectué par l'administration</b>	Economie d'échelle (le même outil de ciblage peut être utilisé par plusieurs services publics)	Très lourd à mettre en œuvre et à réactualiser	Une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté forte et bien financée
<b>Ciblage par score de niveau de vie (PMT)</b>	Peu de risque de manipulation pour les critères de sélection	Erreurs d'inclusion et d'exclusion assez fortes	Méthode très efficace pour cibler les quartiers prioritaires
<b>Ciblage par la communauté</b>	Obtention d'informations disponibles uniquement à l'échelle locale Prise en compte des besoins locaux	Risque de récupération politique Distinction entre objectifs locaux et du programme	Demande que les communautés soient bien délimitées avec une forte cohésion sociale Ne peut être que pour un programme de faible envergure
<b>Ciblage par catégories sociales</b>	Efficace pour choisir les plus pauvres	Biais avec l'instauration de relations marchandes Risque de favoritisme, d'entente	Présence structure communautaire au préalable Validation de la méthode auprès de l'ensemble de la communauté
<b>Auto-sélection</b>	Prix du ciblage quasi nul	Stigmatisation Peut entraîner des coûts pour les usagers (s'ils doivent constituer eux-mêmes leur dossier)	Demande une prise en compte de la vulnérabilité dans l'analyse de la pauvreté

Tableau 10. Avantages et inconvénients de diverses méthodes de ciblage

### 5.2.1. PARAMETRES ET RESULTATS DE QUELQUES PROGRAMMES DE BRANCHEMENTS SOCIAUX (BS)

Pays et opérateur du service	Années	Montant de la subvention (en € et en % du prix de base)	Nombre de branchements subventionnés (BS)	% de BS par rapport à l'ensemble des branchements	Ciblage
Burkina Faso (ONEA)	2009-2013	180 € (75%)	50 000	90%	faible ciblage
Cambodge (multiples opérateurs)	2016-2018	35 (50%)	15 000	<10%	ciblage sur liste d'indigents
Cameroun (Camwater)	2013-2017		20 000		ciblage par PMT
Chili (multiples opérateurs)	1989-actuel	40 à 85% du montant de la facture	> 500 000	17%	ciblage par les revenus
Côte d'Ivoire (SODECI)	1986-1988	40 à 200 €	240 000	90%	faible ciblage
Tchad (3 opérateurs)	2017-actuel	70 à 300 € (75 à 90%)	4500	80%	pas de ciblage

**Tableau 11. Quelques exemples de programmes de branchements subventionnés**

## Précédentes publications de la collection

---

<b>Notes techniques n°1</b>	Panorama des inégalités hommes – femmes dans le monde (Juin 2015)
<b>Notes techniques n°2</b>	La Commission du Mékong face à un tournant – Quelle place pour l'aide française (Septembre 2015)
<b>Notes techniques n°3</b>	Quelle efficacité environnementale de la certification pêche et aquaculture « durable » ? (Septembre 2015)
<b>Notes techniques n°4</b>	Vérité des prix ou socialisation de la couverture des coûts ? (Octobre 2015)
<b>Notes techniques n°5</b>	Accompagnement technique et renforcement des capacités : leçons de l'expérience (Octobre 2015)
<b>Technical Reports No 6</b>	Actors and networks of agroecology in the Greater Mekong Subregion (October 2015)
<b>Technical Reports No.7</b>	Creating Alliances to Accelerate Commercially Viable Sanitation (November 2015)
<b>Notes techniques n°8</b>	La recherche française sur l'éducation dans les pays en développement : un état des lieux (Novembre 2015)
<b>Technical Reports No.9</b>	Facilitating green skills and jobs in developing countries
<b>Notes techniques n°10</b>	Étude sur le développement de l'entrepreneuriat social à Madagascar
<b>Notes techniques n°11</b>	Ecole et Santé de la reproduction Une recherche-action dans les départements du Littoral et de l'Atlantique au Bénin (nov. 2014 – juil. 2015)

<b>Notes techniques n°12</b>	Observation spatiale pour l'agriculture en Afrique : potentiels et défis
<b>Notes techniques n°13</b>	Améliorer la prise en compte de la nutrition dans les projets de développement rural et de santé
<b>Notes techniques n°14</b>	Villes et stratégies climatiques : cinq cas d'études
<b>Notes techniques n°15</b>	Jeunesses sahéniennes : dynamiques d'exclusion, moyen d'insertion
<b>Technical Reports No.16</b>	Supporting Access to and Retention in Employment for Women by Enhancing Child Care Services in Turkey
<b>Notes techniques n°17</b>	Méthode de suivi de l'impact climat des investissements (MRV) appliquée aux projets agricoles et forestiers des Banques Nationales de Développement
<b>Notes techniques n°18</b>	Gestion des ressources en eau souterraines comme biens communs
<b>Notes techniques n°19</b>	Eau des villes, assainissement et précarités – des réalités contrastées à Ouagadougou (Burkina Faso) et Niamey (Niger)
<b>Technical Reports No.20</b>	The effectiveness of an environmental credit line in Egypt: Synergies between market incentive and binding regulations
<b>Notes techniques n°21</b>	Développement rural à co-bénéfices - Gouvernance, suivi, certification
<b>Notes techniques n°22</b>	Dynamiques des systèmes agraires et devenirs de l'agriculture familiale en guinée
<b>Notes techniques n°23</b>	Évaluation de la politique d'aménagement du territoire en Tunisie de 1995 à 2010

<b>Notes techniques n°24</b>	Cocoa farmers' agricultural practices and livelihoods in Côte d'Ivoire
<b>Notes techniques n°25</b>	Vulnérabilité sociophysique aux inondations au Sénégal
<b>Technical reports No.25</b>	Socio-physical Vulnerability to Flooding in Senegal
<b>Notes techniques n°26</b>	Revenus et trajectoires agricoles en Afrique d'ici 2050 : vers un trop-plein d'agriculteurs ?
<b>Notes techniques n°27</b>	Comprendre le processus d'installation des jeunes en agriculture pour mieux l'accompagner - Grille d'analyse et premiers résultats
<b>Notes techniques n°28</b>	Les dynamiques d'inclusion / exclusion de la jeunesse en zone MED
<b>Notes techniques n°29</b>	Quelle compétitivité de la Côte d'Ivoire, du Sénégal et de la Tunisie ? - Un état des lieux à partir des nouvelles données de l'Observatoire de la Compétitivité Durable
<b>Notes techniques n°30</b>	Urgences et crises sanitaires dans les pays à ressources limitées : de la préparation à la réponse
<b>Notes techniques n°31</b>	Capitalisation des actions de formation-insertion des jeunes conduites par les organisations non gouvernementales
<b>Notes techniques n°32</b>	L'accès et le maintien des femmes à l'emploi de qualité au Maroc, en Tunisie et en Turquie
<b>Notes techniques n°33</b>	Le financement participatif et l'aide publique au développement : état des lieux et recommandations
<b>Technical Reports No.34</b>	Outlooks for flare reduction in Nigeria

<b>Notes techniques n°35</b>	Risque d'inondation et villes des pays en développement
<b>Technical Reports No.35</b>	Flood risk and cities in developing countries
<b>Notas Técnicas N°35</b>	El riesgo de inundación y las ciudades en los países en desarrollo
<b>Notes techniques n°36</b>	Etude de capitalisation : Impact et mise en œuvre de programmes à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) en Afrique subsaharienne
<b>Notes techniques n°37</b>	Etude de capitalisation : Impact et mise en œuvre de programmes de soutien à l'entrepreneuriat en Afrique subsaharienne
<b>Notes techniques n°38</b>	Etude prospective : quel impact des dynamiques démographiques sur l'offre sanitaire et médico-sociale de la Guyane ?
<b>Technical Reports No.39</b>	Assessing and Addressing Climate Governance Challenges in Low- and Middle-Income Countries
<b>Notes techniques n°40</b>	Réformer les per diem par le dialogue
<b>Notes techniques n°41</b>	Analyse rétrospective du secteur urbain de l'eau potable au Sénégal : un partenariat public-privé à l'épreuve du temps
<b>Technical Reports No.41</b>	Retrospective Analysis of the Urban Water Supply Sector in Senegal: A Public-Private Partnership Over Time
<b>Notes techniques n°42</b>	L'assainissement et ses enjeux
<b>Technical Reports No.42</b>	Challenges in Sanitation

- Notes techniques n°43** Utiliser les indications géographiques comme outil de développement - Guide pour le choix des produits illustré par les cas du miel blanc d'Oku et du poivre de Penja, Cameroun
- Notes techniques n°44** Vingt ans d'aménagements rizicoles dans les territoires de mangrove en Guinée maritime  
Quel développement agricole durable?
- Notes techniques n°45** Territoires de l'eau et communs en Bolivie - Les cas de Hampaturí (La Paz) et de Sacaba (Cochabamba)
- Notes techniques n°46** Gouvernance des services d'eau et d'assainissement des villes boliviennes  
Analyse du modèle de gestion coopérative au travers de l'exemple de SAGUAPAC (Santa Cruz de la Sierra, Bolivie)
- Notes techniques n°47** Mutations de la gouvernance des systèmes alimentaires urbains  
Le cas de l'agglomération de Rabat-Salé
- Notes techniques n°48** Contribution des systèmes de distribution alimentaire à la sécurité alimentaire des villes : étude de cas sur l'agglomération de Rabat (Maroc)
- Notes techniques n°49** Contribution des systèmes de distribution alimentaire à la sécurité alimentaire des villes : étude de cas sur l'agglomération d'Abidjan (Côte d'Ivoire)
- Notes techniques n°50** Systèmes d'approvisionnement et de distribution alimentaires  
Étude de cas sur la ville de Niamey (Niger)
- Notes techniques n°51** Les systèmes de distribution alimentaire dans les pays d'Afrique méditerranéenne et Sub-saharienne
- Notes techniques n°52** Recherches africaines et rôles de l'aide internationale :  
le cas des sciences sociales

## Qu'est-ce que l'AFD ?

---

L'Agence Française de Développement (AFD), institution financière publique qui met en œuvre la politique définie par le gouvernement français, agit pour combattre la pauvreté et favoriser le développement durable.

Présente sur quatre continents à travers un réseau de 75 bureaux, l'AFD finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations, soutiennent la croissance économique et protègent la planète.

En 2016, l'AFD a consacré 9,4 milliards d'euros au financement de projets dans les pays en développement et en faveur des Outre-mer.

Agence Française de Développement  
5 rue Roland Barthes – 75598 Paris cedex 12  
Tél : +33 1 53 44 48 86 – [www.afd.fr](http://www.afd.fr)

Conception et réalisation : Elsa MURAT, AFD