

Henri Smets

**LA SOLIDARITÉ
POUR L'EAU POTABLE
Aspects économiques**

*La mondialisation de l'économie exige
la mondialisation de la solidarité : il ne
peut en être autrement, que ce soit en
termes économiques, politiques ou moraux.*

*Jacques Chirac
septembre 2002*

Introduction

1. La solidarité et la Charte Sociale de l'Eau

La Charte sociale de l'eau expose que :

“L'eau est un bien économique et social car, si chacun doit en supporter le coût, la solidarité entre riches et pauvres doit s'y substituer pour les plus démunis.”

Selon M. Pierre-Alain Roche, il faut “organiser une prise en charge des dépenses par un système de participation solidaire permettant à chaque catégorie d'apporter une contribution à sa mesure, y compris en nature”.¹ Cette contribution vise à la répartition des coûts de l'eau potable entre tous pour que chacun puisse bénéficier de l'eau. Pour M. Jean Dausset, ancien Président de l'Académie de l'eau, les distributeurs d'eau devraient prendre en charge l'eau des pauvres par une surtaxe sur les factures d'eau, ce qui aboutit à un prix normal et un prix réduit pour les personnes ayant de très faibles ressources.² Pour M. François Valiron, Secrétaire général de l'Académie, un fonds spécial financé par les distributeurs devrait prendre automatiquement en charge le paiement des factures d'eau des plus démunis.³

En novembre 2001, l'Académie de l'eau a examiné le problème de la solidarité et, réunie en Assemblée générale, adressé aux autorités françaises le vœu que :

“ la société civile française contribue plus activement aux actions destinées à financer l'approvisionnement en eau des populations les plus démunies” et qu' :

”une plus grande priorité soit donnée à l'aide internationale destinée à améliorer l'approvisionnement en eau des populations rurales des pays en développement.”

¹ P.A. Roche : L'eau au XXI^e siècle : enjeux, conflits, marché, dans IFRI : *Ramses 2001*, Dunod, Paris, 2001.

² *Les Échos*, 9/4/2001, *Revue Quart Monde*, n°180, nov. 2001.

³ Académie de l'eau : Séminaires de droit comparé sur l'eau, AESN, 2002.

La solidarité exposée dans la Charte est présentée comme étant une obligation et pas simplement comme une possibilité envisageable dont la mise en œuvre reste hypothétique. Elle résulte du fait que le droit à l'eau est désormais reconnu⁴ comme étant un droit fondamental.⁵

Cette approche du problème de l'accès à l'eau pour tous est conforme à de multiples déclarations officielles qui insistent sur le besoin de tenir compte des aspects sociaux et des besoins des plus démunis dans la tarification de l'eau (Annexe 1). Le Groupe de travail "Eau" du Comité français pour le Sommet mondial du développement durable a exposé en juin 2002 que : " Compte tenu de l'inégale répartition des ressources, des revenus, des populations, l'accès à l'eau et à l'assainissement requiert des mécanismes de solidarité locale, nationale et internationale"⁶.

La répartition des coûts de l'eau potable peut avoir une dimension géographique (péréquation entre villes et campagnes, entre habitants raccordés et nouveaux habitants), sociale (péréquation entre riches et pauvres) ou économique (péréquation entre gros et petits consommateurs, entre consommateurs domestiques et autres). Elle peut faire intervenir des considérations telles que l'équité, l'efficacité économique, l'obligation d'assistance à son prochain, la capacité et la volonté de payer des usagers et des contribuables. Elle vise à la mise en œuvre du principe de solidarité au sein de la collectivité qui utilise le service de l'eau ou d'une collectivité plus large. Cette solidarité fait intervenir les consommateurs d'eau et les contribuables car le prix de l'eau est traditionnellement pris en charge à la fois par les usagers et par les contribuables.

⁴ Sur la reconnaissance officielle du droit à l'eau, voir Annexe 1 et en particulier l'Observation générale N°15. Dans un document publié le 8 décembre 2002 (Message pour le 1/1/2003), le pape Jean-Paul II cite comme faisant partie des "droits humains élémentaires : "le droit à la nourriture, à l'eau potable, au logement". Dans la Charte sociale de l'eau, l'Académie écrivait en 2000 que l'accès à l'eau pour tous doit être "un droit imprescriptible".

⁵ Le droit à l'eau ne signifie pas le droit à l'eau gratuite pour tous mais le droit de tous d'avoir de l'eau à un prix abordable. Le droit à l'eau est similaire au droit à la nourriture et au droit à la santé. Sur ce sujet, voir Henri Smets: " Mise en œuvre du droit à l'eau potable dans les pays de l'OCDE", rapport présenté au Séminaire de l'OCDE sur l'interface social/environnement, OCDE, Paris, 1999 (site www.cartel.oieau.fr/a_propos/fpropos0201.htm). "Implementing the Right to Drinking Water in OECD Countries", Proceedings of the OECD Seminar on Social and Environment Interface, Sept. 1999, OECD, Paris. ENV/EPOC/GEP(99)13 (texte anglais, [http://www.ois.oecd.org/olis/1999doc.nsf/LinkTo/env-epoc-gep\(99\)13](http://www.ois.oecd.org/olis/1999doc.nsf/LinkTo/env-epoc-gep(99)13)) ; "Le droit de chacun à l'eau", *Revue européenne de droit de l'environnement*, N°2, p.123-70 (2002).

⁶ Le Groupe a estimé que le renforcement des dispositifs solidaires locaux en faveur des pays en développement n'avait de sens que "si dans le même temps étaient renforcés les mécanismes de solidarités internes en France pour l'allègement de la facture d'eau des plus démunis". Ce double mouvement de solidarité (national et international) correspond à la notion défendue par le Gouvernement français que l'eau est un droit fondamental comme la santé, l'éducation et la culture (*Environnement et territoires*, p.6, juillet 2002).

Selon cette approche, les usagers de l'eau potable et les contribuables sont collectivement responsables de sa distribution à tous par un service de l'eau, monopole naturel sur lequel ils exercent leur contrôle. Cette responsabilité collective implique un financement collectif ⁷ sans qu'il soit impératif de tarifer l'eau selon le principe d'un prix unitaire identique pour tous ou du prix qui correspond aux dépenses consenties dans chaque cas.

Dans le cas de l'eau, la solidarité se justifie par des raisons d'humanité élémentaire car supprimer l'accès à l'eau est souvent considéré comme étant une atteinte à la dignité et une violence faite à la personne. Mais la solidarité peut également être justifiée par des raisons purement égoïstes. En effet, l'utilisation d'eaux insalubres et l'absence d'assainissement et d'hygiène peuvent déclencher de graves épidémies (diarrhées, fièvre typhoïde, choléra⁸) avec pour effet d'alourdir les dépenses de santé publique et parfois même de ruiner les activités liées au tourisme. La santé économique d'une nation dépend dans une large mesure de la santé de sa population dans son ensemble y compris les plus pauvres.

Le principe de solidarité met l'accent sur les valeurs de partage et sur le bien-être de la collectivité ; il met en avant la générosité et non l'égoïsme, le don et non l'appropriation ; il s'écarte des valeurs fondées sur l'individualisme, la recherche du profit et de l'enrichissement personnels.⁹ Dans le domaine de l'eau, il privilégie les approches en termes de bien social sans ignorer pour autant les approches en termes de bien économique. Le recours au principe de solidarité dans le domaine de l'eau potable est d'autant plus justifié que l'eau, bien précieux, est désormais reconnue comme n'étant pas un "bien marchand comme les autres".¹⁰ Le fait que personne ne puisse se passer d'eau rend l'eau très différente des autres biens économiques dont

⁷ Pour assurer la pérennité du service de l'eau, il convient de couvrir l'ensemble des dépenses. Si l'on veut également arriver à l'efficacité économique, il faudra veiller à ce que le prix unitaire de l'eau se rapproche du prix marginal de long terme. La politique de couverture totale des coûts ("full cost recovery") est une politique globale qui peut être mise en œuvre en pratiquant des prix différents pour une clientèle segmentée. Elle n'implique nullement que l'eau doive être au même prix pour chacun, ni que la répartition des dépenses entre les usagers soit nécessairement au prorata des volumes.

⁸ La diarrhée cause plus de 1.5 milliards d'épisodes par an et 5 millions de morts, c.-à-d. 90 fois plus que la somme des morts du choléra, de la fièvre typhoïde et de l'ascaridiose (55 000 morts/an).

⁹ Le type même de tarification non solidaire est la tarification où chaque usager paie très exactement le coût que sa propre consommation implique et pas plus que ce qu'il devrait payer d'un approvisionnement concurrent auquel il pourrait faire appel. Il reste néanmoins une certaine indétermination sur la répartition des bénéfices associés aux économies d'échelle dans la fixation du coût.

¹⁰ Directive 2000/60/CE du Parlement et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, *J.O.C.E., L 327 (22/12/2000)*. Le sucre et le sel sont des biens économiques mais pas des biens sociaux. Consommés par tous, ils ne font pas l'objet d'une tarification sociale.

la consommation peut varier dans de très larges proportions en fonction de la situation économique de l'utilisateur.

Encadré n° 1

DÉCLARATION DE BERLIN

“Aujourd'hui comme hier, l'unification de l'Europe est un projet qui nous rejoint au cœur de nos préoccupations éthiques et spirituelles :

- *le respect de la dignité humaine*
- *le pardon et la réconciliation,*
- *l'appel aux plus grands de ses membres à ne pas chercher à imposer leur volonté aux plus petits*
- ***la solidarité des plus riches envers les plus pauvres.***¹¹

Le principe de solidarité a acquis une grande importance en Europe ; il figure notamment dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹² et est à la base de l'esprit républicain en France.¹³ Interrogés sur leurs opinions en matière de valeurs économiques, les Européens considèrent à une très forte majorité “comme très importante la garantie des besoins de base pour tous”.¹⁴ L'eau est le bien le plus essentiel dont la privation entraîne la mort rapide. Le Décalogue

¹¹ Adoptée par le Colloque consacré aux responsabilités sociales des chrétiens face à l'évolution actuelle de la construction européenne tenu du 28 février au 2 mars 2002 à l'Académie Catholique de Berlin.

¹² Préambule. “L'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité.” Le chapitre 4 de la Charte détaille le contenu du principe de solidarité. Au plan pratique, l'Union européenne pratique la solidarité inter-régionale au moyen de divers fonds de développement économique et s'apprête à financer un fonds européen des catastrophes.

¹³ Le projet de révision constitutionnelle en discussion prévoit explicitement la correction des inégalités de ressources financières par la péréquation entre collectivités. Le préambule de 1946 proclame que “la nation garantit à tous la protection de la santé, la sécurité matérielle...”.

¹⁴ Selon J.F. Tchernia (*Futuribles*, N°277, juillet 2002, p.81-93), la garantie des besoins de base pour tous fait l'objet d'un quasi consensus comme l'économie de marché. Pour 69% des personnes, la garantie des besoins de base est “très importante”. Les pays où cette garantie est reçue les plus hauts scores sont la Grèce, le Portugal, la Belgique, la France, l'Irlande, la Suède et les Pays-Bas. La même observation est faite dans les pays d'Europe centrale ou orientale.

d'Assise pour la paix¹⁵ met l'accent sur "le droit de toute personne de mener une existence digne", droit qui ne saurait être satisfait si une personne était privée d'eau.

La solidarité en matière d'eau est une valeur reconnue de longue date. Au plan du droit international de l'environnement, la solidarité figure notamment dans la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement et dans la Déclaration du Millénaire.¹⁶ De même, en France, Mme Dominique Versini, Secrétaire d'Etat à la lutte contre la précarité et l'exclusion a considéré que "la solidarité et la fraternité sont indispensables pour une société équilibrée" (oct. 2002).

Au plan religieux, les enseignements chrétiens comme musulmans mettent notamment l'accent sur l'offrande de l'eau et sur le devoir de partage de l'eau.¹⁷ La Déclaration de Berlin adoptée par des personnalités chrétiennes européennes sous la direction de M. Michel Camdessus a mis en avant "la solidarité des plus riches envers les plus pauvres" comme fondement de la construction européenne (Encadré n°1). Au plan ethnographique, les villages ont été construits autour des sources d'eau et les fontaines publiques ont rempli un rôle très important dans le maintien de la cohésion sociale. Même aujourd'hui, l'on crée encore des fontaines au milieu des jardins publics et l'on offre aux visiteurs des distributeurs d'eau fraîche.

¹⁵ Document envoyé par le Pape en mars 2002 à tous les Chefs d'Etat et de gouvernement et reflétant les vues des représentants de toutes les religions participants aux Rencontres d'Assise. Selon le Pape Jean XXIII : "The great moral challenge facing nations and the international community is to combine development with solidarity - a genuine sharing of benefits - in order to overcome both dehumanizing underdevelopment and the 'over-development' which considers people as mere economic units in a consumer system".

¹⁶ Voir le Principe 27 : "Les États et les peuples doivent coopérer de bonne foi et dans un esprit de solidarité à l'application des principes consacrés dans la présente Déclaration et au développement du droit international dans le domaine du développement durable". La Déclaration du Millénaire fait directement appel à la solidarité : "Nous estimons que certaines valeurs fondamentales doivent soutenir les relations internationales au XXIe siècle, à savoir :...La solidarité. Les problèmes mondiaux doivent être gérés multilatéralement et de telle façon que les coûts et les charges soient justement répartis conformément aux principes fondamentaux de l'équité et de la justice sociale. Ceux qui souffrent ou qui sont particulièrement défavorisés méritent une aide de la part des privilégiés."

¹⁷ Voir Rébecca (Genèse 24, 12 à 20) : "Elle s'empressa de pencher sa cruche sur sa main, et elle lui donna à boire. Quand elle eut achevé de lui donner à boire, elle dit : "Je vais aussi puiser de l'eau pour tes chameaux, jusqu' à ce qu'il soient abreuvés". Selon le Coran, il faut donner aux autres l'eau que l'on n'utilise pas soi-même ainsi que l'eau pour éteindre la soif (hadith, Boukhari, Vol. 3, Livre 40, n°543-544). Dans la culture traditionnelle des pays du Sahel, l'eau est considérée comme la manne divine. Si l'eau est officiellement propriété de l'État au Burkina Faso, il ressort des normes de la tradition orale que l'eau est gérée par la population locale. Ainsi dans la tradition du royaume Yatenga, il est interdit de vendre l'eau ou de refuser qu'elle soit extraite de son puits. Voir S. Zone : *Customary Law and Traditional Water Management*, Green Cross Burkina Faso, mars 2000. L'eau occupe une grande place dans l'hospitalité (offrir l'eau de boisson, l'eau pour laver les pieds, etc.) et dans les pratiques religieuses (eau bénite, eau pour se purifier avant d'entrer à la mosquée, etc.). Traditionnellement, l'eau est offerte au visiteur tant pour la boisson que pour laver les pieds. "Je suis entré dans ta maison et tu ne m'as point donné de l'eau pour laver mes pieds" (Luc, 7, 44).

2. Plan du rapport et objectifs

Le présent rapport vise à montrer dans quelle mesure la mise en œuvre de la solidarité¹⁸ permet de financer les services de l'eau et de satisfaire à des objectifs d'équité. La question qui se pose est de savoir :

- a) quels systèmes de solidarité ont été mis en place et,
- b) combien ils coûtent à chacun,

étant entendu que les services de l'eau - approvisionnement et assainissement - doivent être intégralement financés.¹⁹

Dans ce rapport, nous nous efforçons :

- a) de faire un inventaire des systèmes de solidarité existants ; et
- b) d'évaluer leurs effets et leurs coûts sur les usagers et sur la pérennité des investissements.

Par prix de l'eau, nous entendons le prix de l'approvisionnement et de l'assainissement même si ces deux services sont facturés séparément ainsi que les taxes et redevances associées.

Le rapport est divisé en trois parties où sont traitées la situation de l'eau potable successivement dans les pays industrialisés, les pays à revenu intermédiaire et les pays les plus pauvres.

Dans les pays industrialisés, le problème est principalement le prix de l'eau pour les plus démunis puisqu'au plan technique, l'accès à l'eau a été très largement résolu. Dans les autres pays, se posent à la fois le problème du prix de l'eau et celui de l'accessibilité à l'eau potable qui fait défaut à plus d'un milliard de personnes. Les

¹⁸ Selon le Petit Robert, la solidarité est "une relation entre personnes ayant conscience d'une communauté d'intérêts, qui entraîne, pour les unes, l'obligation morale de ne pas desservir les autres et de leur porter assistance". Pour le Petit Larousse, la solidarité est le "sentiment qui pousse les hommes à s'accorder une aide mutuelle".

¹⁹ Ceci ne signifie pas que l'eau soit payée par le seul usager. Ce rapport traite à la fois des services de l'eau avec pleine récupération des coûts auprès des usagers et des services faisant pour partie appel à des subventions directes et/ou croisées (péréquation). Le prix de l'eau peut être unique ou différencié. En principe, le prix de l'eau ne couvre que le prix du service fourni et n'inclut pas une rente pour la ressource elle-même (rente liée à la rareté de l'eau utilisée pour divers usages dont l'irrigation). Le déséquilibre comptable des services de l'eau (prix insuffisant) peut être analysé comme un transfert intertemporel car il aboutit souvent à reporter à plus tard les travaux d'entretien et de rénovation du réseau. Mais ce report implique une externalité immédiate puisque les usagers doivent alors compenser la dégradation du service (qualité, continuité) par des achats coûteux ou des traitements (filtre, ébullition, etc.).

pays en développement sont divisés en deux groupes selon que le revenu moyen est supérieur ou inférieur à 2 \$ par habitant et par jour. Les pays à revenu intermédiaire devraient être en mesure de faire des emprunts pour financer leurs infrastructures alors que la situation économique des pays les plus pauvres constitue un obstacle à l'accès au marché des capitaux.

Le rapport voue un intérêt tout particulier à la satisfaction des besoins en eau des populations les plus vulnérables dont le nombre va croissant.²⁰ Il ne préjuge pas de la manière dont ces besoins seront satisfaits, c.-à-d. par des aides délivrées directement aux plus démunis comme le propose la Commission mondiale de l'eau²¹ ou par toute autre méthode y compris par des subventions de cohésion sociale²² ou la fourniture d'eau à prix réduit. Il ne prend pas pour point de départ ou pour objectif la suppression des subventions qui font que l'eau est vendue à un prix inférieur à son coût réel. Il se base sur l'engagement des Ministres de l'OCDE en mai 2001 "de prendre des mesures visant à récupérer intégralement les coûts de fourniture des services d'eau et les coûts externes liés à l'utilisation de l'eau, en tenant compte des **incidences sociales** de ces mesures".²³

²⁰ Dans l'Union européenne, le nombre de personnes en situation de faible revenu (60% de la médiane) pendant trois ans consécutifs, c.-à-d. la pauvreté persistante, est passé de 7% (période 1994-96) à 9% (période 1996-98). Le PIB/hab. de l'Afrique subsaharienne a diminué depuis 10 ans (décroissance au taux de -0.4%/an entre 1990 et 1999 à comparer à une croissance de 3.2%/an pour l'ensemble des pays en développement).

²¹ World Water Commission: A Water Secure World, 2000. " Full cost pricing with targeted subsidies for the poor" (voir Annexe 1).

²² L'art. 16 du Traité d'Amsterdam se réfère aux services d'intérêt économique général qui "jouent un rôle dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale". La Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne (2000) contient le principe : "L'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général... afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union". Ce texte signifie notamment qu'il est permis de faire appel à des subventions et à des tarifications sociales pour l'eau dans le cadre des obligations de service public ou de service universel ou de service d'intérêt général. Lors du Conseil européen de Barcelone (mars 2002), les États ont convenu d'adopter une décision avant le printemps 2003 sur d'autres mesures concernant l'électricité "tenant compte de la définition des obligations de service public, de la sécurité d'approvisionnement et, en particulier, de la protection des régions reculées et des groupes les plus vulnérables de la population". Cetexte laisse augurer d'une plus grande attention portée aux effets redistributifs de la tarification. Selon la "Charte européenne des services publics" adoptée par la Confédération européenne des syndicats en 1998, il faut que "l'ensemble des citoyens européens aient accès à des services publics ou d'intérêt général de qualité élevée sur une base équitable, abordable, sûre et continue".

²³ OCDE : "Stratégie de l'environnement" adoptée lors de la réunion des Ministres de l'environnement en mai 2001.

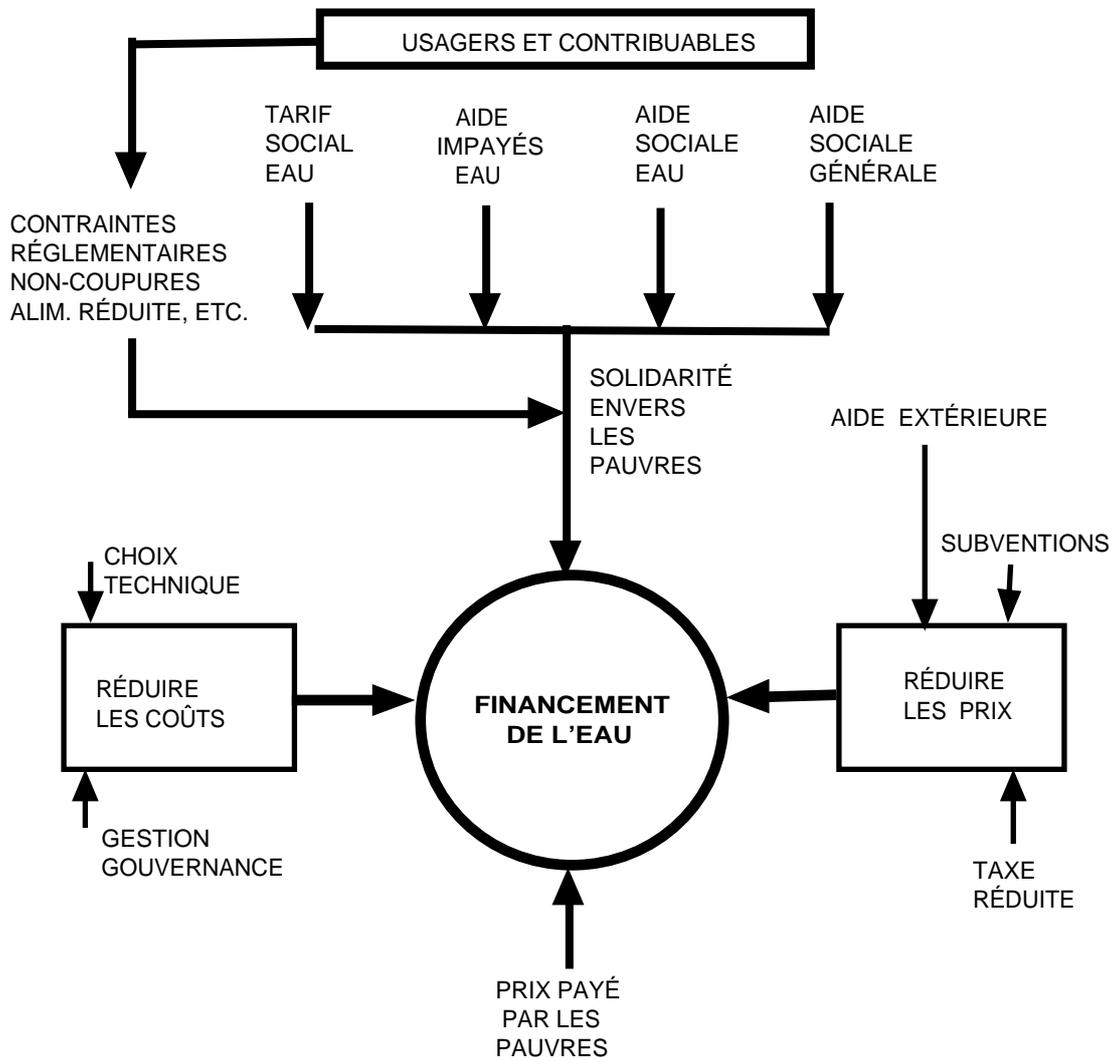


Figure 1. LE FINANCEMENT DE L'EAU DES PAUVRES

Les problèmes concrets consistent :

- a) à réduire la consommation humaine d'eau insalubre cause de multiples maladies, notamment dans les pays du Tiers monde, par un meilleur accès à l'eau potable de qualité ;
- b) à améliorer l'assainissement ; et
- c) à réduire la part des dépenses pour l'eau à charge des plus démunis de sorte que l'eau reste abordable pour eux.

Pour résoudre ces problèmes, il convient :

- a) de réduire le coût de l'eau en faisant appel aux meilleures techniques et à une bonne gestion des services de l'eau et en fusionnant les services de l'eau pour bénéficier d'économies d'échelle,
- b) de réduire les prix de l'eau en abaissant les taxes sur l'eau et en allouant des subventions aux services de l'eau, et
- c) de faire prendre en charge une part du prix de l'eau destinée aux plus pauvres par appel à la solidarité (Figure 1).

Ces problèmes ont une dimension économique puisque leur solution implique une modification de la répartition des dépenses d'approvisionnement et d'assainissement, une meilleure organisation du marché de l'eau et une certaine redistribution des revenus, mais également des dimensions technique, sociale et politique que nous n'aborderons pas dans ce rapport.

Ce rapport ne traite que de l'eau potable qui représente environ 8% de la consommation totale d'eau. Une partie de cette eau potable est nécessaire pour la satisfaction des besoins essentiels²⁴ et est considérée par beaucoup comme étant un "droit imprescriptible" (Charte sociale de l'eau) dont l'exercice peut être soumis à paiement de la même manière que la médecine n'est pas gratuite pour tous, bien qu'il

²⁴ Cette partie est de l'ordre de 40 litres par personne et par jour dont seulement quelques litres pour la boisson (la quantité d'eau potable bue est parfois inférieure à la quantité d'eau minérale, de boissons sans alcool, de bière et vin, de thé et café ingérée par une personne de sorte que la potabilité de l'eau de réseau se pose de façon moins aiguë du fait du transfert de consommation vers des ressources plus coûteuses). L'eau à usage d'hygiène peut provenir de diverses sources et être de moindre qualité (eau de réseau, eau souterraine, eau puisée dans la nature, eau de pluie, etc.).

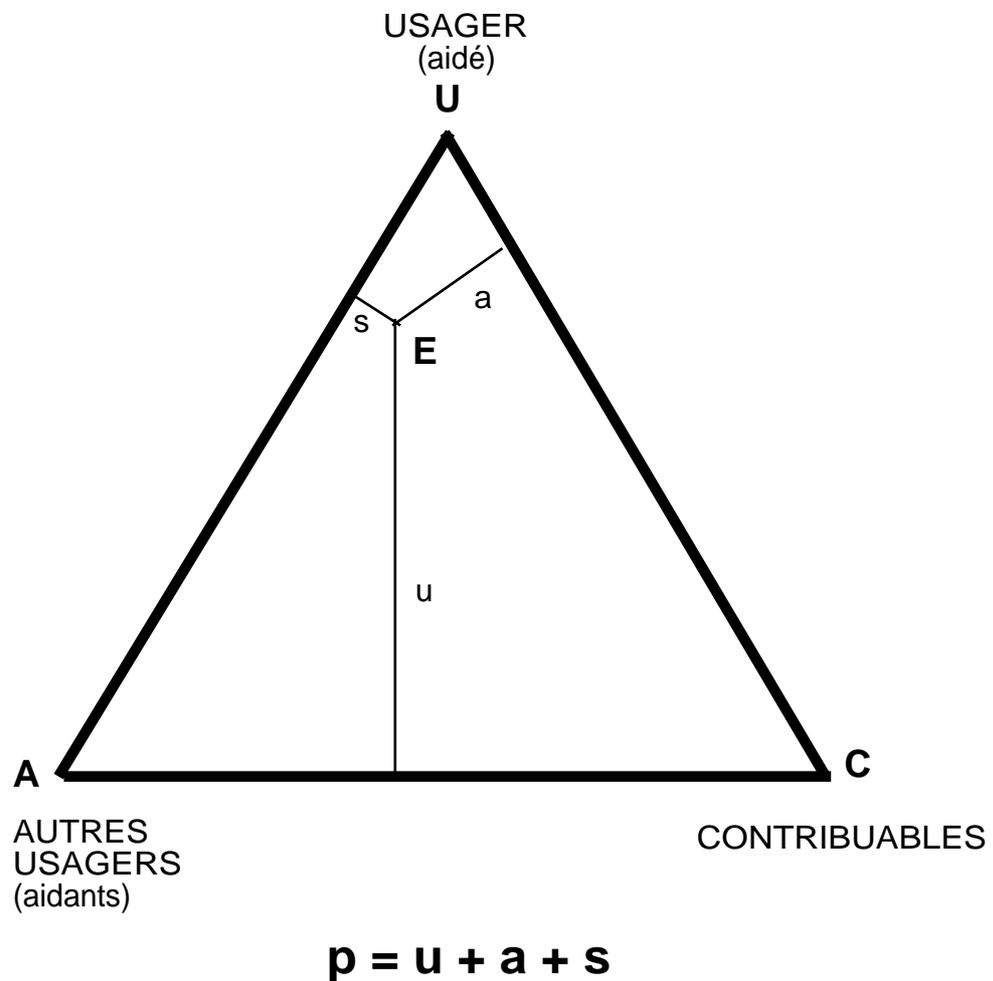


Figure 2 . LE PARTAGE DU PRIX DE L'EAU

Répartition du prix p de l'eau entre l'usager aidé qui paye u pour l'eau, les autres usagers qui payent a comme aide de péréquation et les contribuables qui supportent une subvention s pour l'eau.

existe un droit à la santé.²⁵ La satisfaction du droit à l'eau²⁶ a des incidences économiques qu'il convient d'évaluer en tenant compte des bénéfices comme des coûts pour la société et pour l'individu. Le rapport porte un intérêt particulier aux aspects économiques de l'eau dans les pays industrialisés afin de dégager des pistes de réflexion pour élucider les modalités qui permettront de mieux satisfaire aux besoins en eau dans les autres pays.

Répartition du financement de l'eau potable. Une approche géométrique (pour lecteurs avertis).

Schématiquement, les trois sources principales de financement du prix de l'eau d'un usager sont l'usager lui-même, les autres usagers s'ils contribuent à payer l'eau de l'usager et les contribuables (subventions et aide sociale).²⁷ La Figure 2 montre l'ensemble des répartitions possibles à l'intérieur du triangle UAC dans le cas d'un usager aidé. Le point U correspond au cas où l'usager paie la totalité des coûts de l'eau (principe utilisateur-payeur). L'eau gratuite fournie par l'Etat correspond au point C et l'eau gratuite payée par les autres usagers correspond au point A. Les autres points du triangle correspondent aux cas où l'eau est payée pour partie par le contribuable (subventions au titre de la solidarité entre citoyens) et/ou pour partie par d'autres usagers (péréquation tarifaire au titre de la solidarité entre usagers). La réduction des subventions pour l'eau correspond à un glissement du point E vers la droite UA. Si la réduction des subventions se produit sans accroissement du prix payé par l'usager, le point E se déplace horizontalement.

Lorsque l'usager ne paye pas le prix total de l'eau, il y a un transfert correspondant à la partie du prix non payée par l'usager. Le transfert total est le rapport $(a+s)/p$. Le transfert par subventions est le rapport s/p et le transfert des autres usagers est le rapport a/p . Le transfert entre usagers est le rapport $a/(u+a)$.

²⁵ Voir le rapport publié par l'Académie de l'eau en juin 2002 : "Le droit à l'eau " (également disponible sur le site de l'Académie www.oieau.fr/academie/gege, conclusions dans *La lettre du pS-Eau*, N°40, mai 2002). Voir aussi H. Smets ; "Le droit à l'eau potable", dans *L'eau au XXIe siècle*, Futuribles, Paris, 2000 ; "Solidarité pour l'eau", *Revue Quart Monde*, n°180, nov. 2001 : " The right to water as a human right, *Env.Pol.Law*, Vol.30, p.248 (2000) ; " Observations on the right to water as a human right", www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/cc44adbac8d8c3c2c125694c00520ba6?OpenDocument ; "L'eau et les pauvres", *Environmental Policy and Law*, Vol.30, p.125 (June 2000). (également disponible en russe) ; "Reconnaissance et mise en œuvre du droit à l'eau", rapport présenté au Séminaire sur le droit de l'homme et l'environnement, PNUE- HCDH, Genève, janvier 2002 (*Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n°52, p.837-52, 2002) ; " Social Protection in Urban Water Sector in OECD Countries", OECD, March 2002 ; " Mise en œuvre pratique du droit à l'eau", *Effective Water Governance*, Athènes, mars 2002.

²⁶ Sur le droit à l'eau, voir l'Observation générale n°15 du Comité pour les droits économiques, sociaux et culturels (Annexe 1).

²⁷ On pourrait raffiner l'étude en introduisant les actionnaires du distributeur (privé) qui cherchent à maximiser le profit, les investisseurs et banquiers et même les pouvoirs publics en tant qu'usager privilégié ou dispensateur d'avantages sociaux aux frais du distributeur.

Plus généralement pour un ensemble d'usagers qui ne bénéficient pas de subventions sur le prix de l'eau et payent chacun le prix unitaire p_i pour le volume v_i , le transfert t entre usagers est défini par le rapport entre ce qui est payé en plus du prix unitaire moyen et le prix total ou entre ce qui est payé en deçà du prix unitaire moyen et le prix total, c.-à-d.

$$t = \sum v_j (p_j - p) / \sum v_i p_i \quad \text{si } p_j > p$$

où p est le prix unitaire moyen :

$$p = \sum v_i p_i / \sum v_i$$

Un transfert t implique une augmentation moyenne de prix Δp portant sur les quantités v_j consommées par les usagers qui apportent une aide :

$$\Delta p = \sum v_j (p_j - p) / \sum v_j$$

Exemple : si trois usagers consomment respectivement les quantités 0.5 a, a et 1.5 a si le prix total est 3 ap où p est le prix unitaire moyen, s'ils payent les prix unitaires 0.5 p, p et $7p/6$ au lieu de p , le transfert entre usagers est de $1/12$ et l'augmentation de prix pour les usagers payant le prix le plus élevé et consommant 1.5 a est de $p/6$ (augmentation relative de 16.7%).

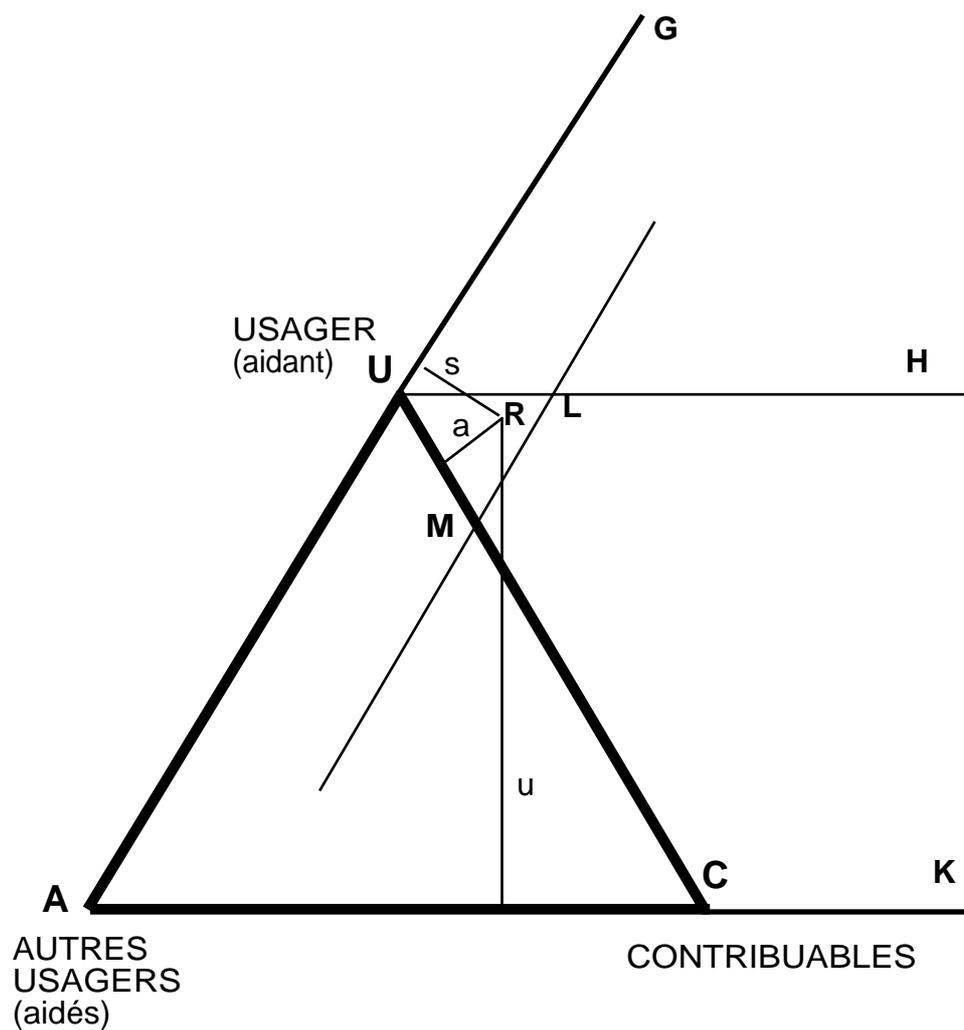
Les autres usagers (usagers aidés) bénéficient du transfert t pour leur consommation ($\sum v_i - \sum v_j$) ce qui permet une réduction moyenne de prix :

$$\sum v_j (p_j - p) / (\sum v_i - \sum v_j) = tp/r$$

où $r = (\sum v_i - \sum v_j) / \sum v_i$

est le rapport entre le volume aidé et le volume total. La réduction de prix est d'autant plus grande que le transfert t est élevé et que le volume aidé est faible.

Si l'utilisateur apporte une aide de solidarité aux autres usagers, la représentation graphique est différente. En effet, cet usager bénéficie d'une subvention mais prend en charge l'aide apportée. La Figure 3 montre deux situations différentes selon que l'utilisateur paye plus (point F) ou moins (point E) que le prix de l'eau (p). Les points sur la ligne UH correspondent à une aide de solidarité (subvention croisée) égale à la subvention reçue des contribuables. Les points dans la zone HUCK présentent un intérêt particulier dans la mesure où les usagers aidants ne payent pas le vrai prix de



$$p = s + u - a$$

Figure 4. ESPACE DE NÉGOCIATION

Partant du point M (subvention positive, aide nulle), tout point R du triangle ULM est caractérisé par une subvention (s) plus faible que celle correspondant au point M, une aide de solidarité aux autres usagers (a) et un paiement de l'utilisateur aidant (u) inférieur au prix réel de l'eau (p).

l'eau et bénéficient pour partie de la subvention malgré l'aide versée aux autres usagers.

Pour une situation initiale caractérisée par une subvention positive et une aide nulle (cas fréquent proche de celui de la France), il est possible de trouver un terrain d'entente sur les bases suivantes (Figure 4) :

- a) l'utilisateur ne paye pas plus que le prix de l'eau ($u < p$);
- b) la subvention des pouvoirs publics est inférieure à la subvention initiale ;
- c) l'aide aux autres usagers est positive (ce qui permet de mener une politique de solidarité au bénéfice des pauvres).

Concrètement, ceci signifie que les usagers "riches" reversent au travers d'une subvention croisée entre usagers riches et pauvres une partie de la subvention sur le prix de l'eau qui leur échoit initialement et dont ils n'ont pas vraiment besoin. L'Etat donne une aide pour l'eau que les services de l'eau répartissent entre les divers usagers au travers d'une tarification qui fait en sorte que l'eau soit abordable pour tous. Une autre solution serait que l'Etat réduise la subvention pour l'eau et finance avec la réduction de cette subvention un programme d'aide aux usagers pour qui l'eau n'est pas abordable. Pour comparer ces solutions, il faudra tenir compte des frais de gestion.

En l'absence de subventions (point R de la droite UG, Figure 4), les usagers riches payent $u > p$ et financent une aide a dont bénéficient les usagers pauvres. Il va de soi que le montant de l'aide a est assez limité et que seules les situations voisines de U sont envisageables en pratique.

Première partie

Solidarité dans les pays industrialisés

*Opposer le politique et l'économique dans
le domaine de l'eau se fait aujourd'hui au
détriment des plus démunis*

Gérard Mestrallet, 2001

Solidarité dans les pays industrialisés

Cette première partie est consacrée aux pays à revenus élevés²⁸ qui ont un taux élevé d'accès à l'eau mais qui doivent encore améliorer les infrastructures principalement dans le domaine de l'assainissement. Ainsi en France, il reste 114 villages sans distribution d'eau et 8 % de la population sont desservis par une eau dont au moins 5% des résultats d'analyse sont non conformes d'un point de vue microbiologique.²⁹ En outre, 1.5 million de personnes ont des égouts mais pas d'assainissement et 1.3 million n'ont ni égout, ni assainissement (collectif ou individuel). Dans les pays industrialisés, le prix de l'eau payé par les usagers a déjà beaucoup augmenté ou augmentera³⁰ au point de rendre l'eau inabordable pour les plus pauvres. Nous examinons successivement les aspects économiques liés à la réaction des usagers au prix de l'eau, la solidarité entre usagers et la solidarité entre contribuables et la solidarité au plan international.

3. Problèmes économiques posés par le prix de l'eau potable à usage domestique

Il peut paraître paradoxal de s'intéresser au prix de l'eau potable alors que l'eau est sans doute le bien de consommation le meilleur marché par unité de poids et que sa consommation moyenne journalière en France coûte 0.45 € par personne, c.-à-d. moins que le prix d'une baguette de pain. En fait, la question du prix de l'eau surgit pour partie pour des raisons historiques (l'eau était très bon marché au milieu du XXème siècle) et pour partie pour des raisons économiques (croissance rapide du

²⁸ Il s'agit de 33 pays industrialisés dont le revenu est élevé (PNB par habitant supérieur à 9266 \$ par habitant en 1999). Pour l'essentiel, il s'agit de pays de l'OCDE (sauf Corée, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Pologne, Turquie et Mexique), ainsi que de pays tels que Chypre, Israël, Koweït, Qatar, EAU, Hong-Kong, Singapour et Slovénie.

²⁹ Dans l'Union européenne, 30% des habitants se plaignent de la qualité de l'eau du robinet. Les plaintes sont les plus vives dans les pays suivants : Portugal (58%), Italie (46%), France (45%) et Grèce (43%). *Flash Eurobaromètre* 123, 2002. En France, presque tous ont accès à l'eau mais une part importante de la population ne dispose pas encore en permanence d'une eau conforme aux normes en vigueur. Entre 1993 et 1995, 42% de la population a reçu une eau qui ne répondait pas aux critères bactériologiques, 15.5 % aux critères pour les pesticides et 4% aux critères pour les nitrates (IFEN, 1999, et *Examen des performances environnementales de la France*, OCDE, 1997).

³⁰ Selon NUS Consulting Group (2001-2002 International Water Report and Cost Survey), le prix de l'eau dans 12 des 14 pays examinés a augmenté plus vite que l'inflation au cours de l'année précédente.

Encadré n°2

LA PAUVRETÉ EN FRANCE

En France, 7% de la population peut être considérée comme étant pauvre (1.7 million de ménages ou 4.2 millions de personnes³¹) car elle vit sous le seuil de pauvreté établi en 2001 à 560 €/mois (3673F, c.-à-d. 50% du salaire médian). 14% de la population est sous le niveau 60 % du salaire médian et 3% est sous le niveau 40% du salaire médian (447 € = 2932 F).³² Au plan pratique, 5.9% de la population vit avec une température insuffisante dans le logement, 4.4% ne peut manger de la viande ou équivalent qu'un jour sur deux, 3.6% ne dispose pas d'une douche ou d'un bain, 2.8% ne dispose pas de toilettes et 2% ne dispose pas de l'eau chaude. Il existe 5% de chômeurs de longue durée dans la population active.

Plus de 4% des personnes sont interdites de chèquiers pour cause d'incidents bancaires.³³ Selon l'INSEE³⁴, 5% des ménages en France "ont été dans l'impossibilité de payer à temps des factures d'électricité, de gaz, d'eau ou de téléphone à plusieurs reprises au cours des derniers mois". Près de 700 000 personnes en France éprouvent chaque année des difficultés sérieuses à payer l'ensemble des dépenses "électricité, gaz et eau". Les retards pour les loyers et charges n'affectent que 2% des ménages du fait des aides au logement payées directement aux bailleurs.

Près de 1.6 millions de personnes sont aidées par le Secours catholique.

³¹ Pour le Président de la République, il y a en France "plus de quatre millions de personnes qui vivent dans une situation de pauvreté" (*Le Monde*, 19/1/2002). Il plaide pour une régulation, une humanisation du phénomène de libéralisation, de mondialisation, de globalisation qui est "porteur de dangers d'exclusion et d'égoïsmes croissants". Comme le dit Mme Tokia Saïfi (Rennes, juillet 2002), "Nous voulons humaniser la mondialisation en renforçant la lutte contre la pauvreté, en développant l'accès à l'eau potable, à l'assainissement...".

³² Rapport de l'Observatoire de la pauvreté (2002). Pour M. J.L. Borloo, il y a "6 millions de personnes en difficulté" et "plus de 200 000 logements sont indignes de notre République" (*Le Monde*, 13 août 2002). Les bidonvilles qui avaient disparus dans les années 70 réapparaissent en France et ils ne sont toujours équipés d'une alimentation en eau.

³³ Chaque année, deux millions de personnes font l'objet de saisies sur leur compte bancaire. Désormais elles peuvent conserver chaque mois pour faire face aux besoins alimentaires de l'équivalent du RMI qui est devenu insaisissable (comme les allocations familiales, pensions alimentaires et minima sociaux). Décret no 2002-1150 du 11 septembre 2002 instituant un dispositif d'accès urgent aux sommes à caractère alimentaire figurant sur un compte saisi et modifiant le décret no 92-755 du 31 juillet 1992, J.O., 13 septembre 2002, page 15133.

³⁴ INSEE : *Indicateurs de niveau de vie*, 1996-2001. En Europe, plus de 15% des pauvres (revenu de 60% de la médiane) ont du retard dans le paiement de leurs factures de services publics et de loyers dans les pays suivants : Belgique, Grèce, France, Irlande, Italie, Royaume-Uni.

Selon une enquête menée en avril 2002³⁵, un tiers des personnes interrogées craignent qu'à tout moment l'eau ou le gaz ne soient coupés parce qu'elle n'ont pas pu régler leurs factures.³⁶ 43% des personnes demandent que soit empêchée la saisie des minima sociaux sur les comptes bancaires et que le "reste à vivre" soit insaisissable.

La France a augmenté la solidarité en matière de soins médicaux en offrant gratuitement la CMU de base à 1.3 million de bénéficiaires et la CMU complémentaire à 4.4 millions de bénéficiaires (revenu <548 €/mois).

prix de l'eau - assainissement et taxes comprises - depuis une quinzaine d'années³⁷).

Bien que le prix de l'eau ne représente qu'une faible part du budget des ménages, ceci n'est pas vrai pour les plus démunis.³⁸ En France, les pauvres ont 7.5 € par jour³⁹ pour vivre une fois leur loyer payé. Le "reste à vivre" sert d'abord à payer la nourriture⁴⁰ et il ne reste parfois rien quand surviennent les factures d'électricité et d'eau. Bien que l'eau ne coûte que 0.45 € par jour (150 litres), cette somme représente

³⁵ Secours catholique, Livre ouvert, juin 2002. Enquête auprès de 125 000 personnes. Selon les statistiques d'accueil, 2000, parmi les situations avec impayés, l'eau intervenait dans 16% des cas (30 % en Normandie et Nord-Pas de Calais).

³⁶ Selon Mme S. Mangin, ATD Quart Monde, "La souffrance pour eux (les pauvres), c'est un sentiment tellement quotidien!. C'est l'école, les expulsions, les coupures de courant, les coupures d'eau...Ils vivent comme des parias". *La Croix*, 26/9/2002.

³⁷ A Paris, le prix de l'eau se décompose en 37.2% pour la ressource, 31.5% pour l'assainissement et 31.3% pour les redevances et taxes (22.4% pour la redevance pollution, 2.5% pour la redevance de prélèvement, 1% pour le FNDAE, 0.2% pour la redevance "Voies navigables" et 5.2% pour la TVA). L'eau sert pour 17% à la boisson-repas-vaisselle, 12% à la lessive, 39% à la toilette-hygiène, 20% aux sanitaires et 12% aux autres usages. Le prix de l'eau a augmenté de 131% en termes réels de 1984 à 2000 (taux de 5.4% par an). Pour les autres pays, voir "*Le prix de l'eau*", OCDE, Paris, 1999.

³⁸ La part de l'eau dans les budgets des ménages très pauvres est aisément trois fois plus élevée que celle des ménages médians (voir Tableau 1). Les dépenses pour l'eau des ménages médians sont de l'ordre de 1 à 2% des dépenses totales selon les pays (1.3% en Allemagne, 1.2% en France, 1.3% aux Pays-Bas). En Angleterre, les ménages du décile inférieur dépensaient en 1991 3.1% de leur revenu pour l'eau et ceux du décile supérieur 0.4%. Ces chiffres ne dépendent pratiquement pas du mode de tarification (forfaitaire ou mesurée) (N. Rajah et S. Smith : *Distributional Aspects of Household Water Charges*, *Fiscal Studies*, vol.14, pp.86-108 (1993).

³⁹ Estimation de la Fondation Abbé Pierre (224 € par mois pour une personne seule), *La Croix*, 5/3/2002. Comme l'explique, M. Pierre Saglio, Président d'ATD Quart Monde: "Le problème des minima sociaux, c'est qu'on ne peut pas vivre avec. Quand on touche le RMI ou l'allocation adulte handicapé, bien souvent, il faut aller demander une aide alimentaire aux Restos du coeur ! Ce n'est pas normal". *La Croix*, 3/12/2002.

⁴⁰ Pour une personne seule, les dépenses de nourriture nécessaires pour ne pas se considérer comme étant pauvre se montent à 10 \$ par jour. En dessous de ce niveau, il y a des privations. Avec 7 € par jour, les privations sont élevées car il faut payer la nourriture, le transport, etc. Les retards de paiement affectent plus particulièrement l'eau et l'électricité qui sont payés après le loyer et les impôts.

Tableau 1**DÉPENSES POUR L'EAU EN ANGLETERRE ET AU PAYS DE GALLES**

<i>Type de ménages (en fonction du revenu)</i>	<i>Dépenses pour l'eau (% du revenu)</i>
<i>Ménage médian (50%)</i>	<i>1.3</i>
<i>Quintile inférieur</i>	<i>>2.8</i>
<i>Décile inférieur</i>	<i>> 4.1</i>
<i>5% les plus pauvres</i>	<i>> 5.6</i>
<i>2% les plus pauvres</i>	<i>> 8</i>
<i>1% les plus pauvres</i>	<i>> 10.5</i>

N.B. : En cas de doublement du prix de l'eau et sous condition que l'élasticité prix /consommation soit nulle, un ménage moyen devra réduire sa consommation totale de 1.3% alors que pour un ménage pauvre, la réduction atteindra 10.5%. Si l'élasticité est de 0.1, les réductions de consommation sont respectivement de 1.2% et 9.5%.

Source : DETR, UK, 2000. *Quality of Life Counts, 1999*

Tableau 2**INCIDENCE DU PRIX DE L'EAU SUR LES BUDGETS
DES MÉNAGES EN FRANCE (logements collectifs)**

<i>Tranche de revenu (k€/an)</i>	<i><11.6</i>	<i>11.6 à 18.7</i>	<i>18.7 à 28.5</i>	<i>>28.5</i>
<i>Surface moyenne (m²)</i>	<i>51</i>	<i>60</i>	<i>70</i>	<i>85</i>
<i>Dépenses pour l'eau (€/an)</i>	<i>171</i>	<i>201</i>	<i>235</i>	<i>285</i>
<i>Revenu (k€/an)</i>	<i>7.9</i>	<i>15</i>	<i>23</i>	<i>50</i>
<i>Rapport dép. eau/revenu (%)</i>	<i>2.1</i>	<i>1.3</i>	<i>1.0</i>	<i>0.6</i>

N.B. a) Calculs fondés sur une dépense pour l'eau de 3.35 €/an par m² en immeuble collectif. Taille des logements : I. Haenel : "Confort thermique et facture énergétique", *Économie et statistique*, N°288, p.115 (1995). Consommation d'eau : CSAB, *Observatoire des charges de copropriété*, 2000, oct. 2001.

b) En Ile-de-France, la consommation annuelle par habitant (1990) varie de 49.1 m³/an pour les communes avec dominante d'ouvriers salariés, à 73.6 m³/an pour les communes avec dominante d'emplois du tertiaire supérieur et de services aux particuliers.

néanmoins 6% du reste à vivre.

Un problème similaire se pose pour l'électricité et il fut un temps (1993) où l'EDF suspendait jusqu'à 800 000 abonnés chaque année du fait des impayés.⁴¹ Au Royaume-Uni, le Parlement a refusé d'augmenter le prix de l'énergie en introduisant la TVA pour le motif que cette taxe affecterait plus particulièrement les ménages modestes. Dans plusieurs pays industrialisés, les effets redistributifs d'une nouvelle taxe sur l'énergie ont été analysés en détail afin d'évaluer sa compatibilité avec les politiques de lutte contre l'exclusion.⁴² En France, le Premier Ministre se préoccupe des ménages les plus fragiles quand il s'agit d'augmenter le prix de l'électricité.⁴³ Le problème de l'eau est similaire bien que les dépenses pour l'eau ne représentent que la moitié des dépenses pour l'électricité.⁴⁴

Dans les pays industrialisés, il semblerait que la population dans son ensemble considère que l'eau est véritablement trop chère lorsque son prix dépasse

⁴¹ Il existe beaucoup moins d'abonnés à l'eau que d'abonnés à l'électricité car l'abonnement à l'eau est souvent collectif dans les habitats collectifs. L'installation croissante de compteurs individuels pour l'eau froide dans les HLM et les habitats collectifs fera apparaître un problème longtemps masqué dans le non-paiement des charges locatives (le prix de l'eau l'eau représente environ 15% des charges communes de copropriété). Le nombre de coupures d'eau en France serait de l'ordre de 20 000 par an pour cause de précarité. Ce chiffre est à comparer à 340 000 ménages en "service minimum d'électricité" en 2001 (fourniture de 1 kW ou 3 kW à titre de minimum vital).

⁴² Dans la proposition initiale du gouvernement conservateur anglais, une TVA de 17.5% sur le combustible à usage domestique aurait eu pour effet d'augmenter les dépenses des ménages du quintile inférieur de 2% à comparer à 0.6% pour le quintile supérieur. Des chiffres similaires pour l'eau seraient trouvés si le prix de l'eau doublait en France. Voir N. Johnstone and J. Alavalapati : *The Distributional Effects of Environmental Tax Reforms*, IIED, Oct. 1998. Des mesures compensatoires ont été prises en Allemagne et en Suède lorsqu'a été introduite la nouvelle taxe sur l'énergie.

⁴³ *Le Monde*, 24/7/2002. Selon M. J.P. Raffarin, les entreprises publiques "ne pourraient pas continuer de relever leurs tarifs au détriment des ménages les plus fragiles". M. Raffarin "n'hésiterait pas à prendre des mesures à l'automne" en faveur des catégories modestes. Il est "particulièrement vigilant à la situation des familles les plus modestes" (*Le Monde*, 28 /8/2002).

⁴⁴ L'eau comme l'énergie sont des biens tutélaires ("merit goods") car leur consommation est indispensable à la vie et varie peu avec le revenu pour des ménages de même taille. La société tend à organiser la distribution de ce type de bien de sorte que chaque citoyen quel que soit son revenu en reçoive ou en dispose. Il en est de même pour l'éducation, la culture ou la santé. Ces biens sont nécessaires pour atteindre un niveau de vie décent et, par conséquent, doivent être disponibles si l'on reconnaît le droit fondamental à la dignité et à un niveau de vie suffisant. Sur l'application à l'énergie de ces concepts, voir A. Dilnot and D. Helm : "Energy Policy, Merit Goods and Social Security", *Fiscal Studies*, Vol. 8, p.29 (1987).

Encadré n°3

ACCESSIBILITÉ DE L'EAU

L'accessibilité économique ("affordability" ou caractère abordable) correspond à la notion qu'un bien est jugé par l'utilisateur d'un prix "normal", c.-à-d. n'est pas "inabordable". Cette notion est assez mal définie car l'eau est un bien très précieux si l'on en manque et généralement un poste relativement peu important dans le budget des ménages. La notion d'accessibilité est liée à celle de consentement à payer qui peut s'améliorer si la qualité de l'eau s'améliore, si la continuité du service est mieux assurée ou encore si la seule autre eau disponible est déjà très chère (quartiers sans réseaux de distribution). L'inaccessibilité de l'eau se marque par les retards de paiement des factures, les demandes de crédit ou d'aide pour payer l'eau, les procédures et coupures pour non-paiement. et des coûts plus élevés pour les distributeurs (rappels des mauvais payeurs, procédures de crédit, contentieux, intérêts intercalaires, créances irrécouvrables, mauvaise image de marque, transfert des impayés sur le prix des autres usagers, etc.). Le nombre de personnes avec impayés d'eau est généralement très inférieur au nombre de personnes ayant des difficultés sérieuses à boucler leur budget. On distingue entre le niveau de prix où la volonté de payer est faible et celui où la capacité de payer est réduite. Des boycotts de paiement peuvent survenir bien que l'eau soit peu chère, par exemple si le prix augmente trop vite ou si le nouveau distributeur est une firme privée étrangère (acceptabilité sociale ou politique).

Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, "le coût des services de soins de santé ainsi que des services relatifs aux facteurs fondamentaux déterminants de la santé doit être établi sur la base du principe de l'équité, pour faire en sorte que ces services, qu'ils soient fournis par des opérateurs publics ou privés, soient abordables pour tous, y compris pour les groupes socialement défavorisés. L'équité exige que les ménages les plus pauvres ne soient pas frappés de façon disproportionnée par les dépenses de santé par rapport aux ménages plus aisés" (Observation n°14, 2000). Cette conception de l'équité (poids non disproportionné dans le budget de l'utilisateur) pourrait être transposée au domaine de l'eau pour définir le niveau d'inaccessibilité. Pour des raisons d'équité, on pourrait par exemple convenir que le poids de l'eau dans le budget d'un ménage pauvre ne devrait pas dépasser trois fois le poids moyen (c.-à-d. 4% au Royaume-Uni et 3% en France), ce qui indique quelles sont les personnes à aider et laisse entier le problème du prix de l'eau pour les ménages moyens.

Dans les pays industrialisés, l'eau représente une dépense de 0.5 à 1.5% et est actuellement jugée véritablement trop chère par la population lorsque son prix dépasse 3% du revenu net d'un ménage moyen. En Allemagne, en France et au Royaume-Uni, l'eau représente de 3.4 à 5.2% du budget des ménages à charge de l'aide sociale (un adulte et un enfant). Au Royaume-Uni, les personnes appartenant au groupe des 1% les plus pauvres dépensent pour l'eau 10% de leur revenu après transferts sociaux (Tableau 1).

environ 3% du revenu net.⁴⁵ Ce niveau est atteint dans 18% des ménages au Royaume-Uni en 1998. Dans plusieurs pays de l'Union européenne, des problèmes aigus d'accessibilité financière (Encadré n°3) se posent déjà pour une petite partie de la population. En France, il s'agit essentiellement de personnes qui ont moins que le revenu minimum d'insertion (RMI), c.-à-d. moins de 13.5 € par jour pour survivre. La pauvreté pour l'eau affecte plus particulièrement environ 1.8 million de personnes (Encadré n°2, 3% sous 40% du salaire médian). En Angleterre, les retards dans le paiement des factures d'eau affectent environ 4 millions de ménages. En 1995, la fraction des ménages ayant eu des dettes d'eau au cours de l'année précédente est de 3% pour des revenus de plus de 400 £ par semaine mais atteint 41 % pour des revenus inférieurs à 100 £.⁴⁶

Dans les pays où le prix de la consommation d'eau par habitant est faible⁴⁷ par rapport au PNB/habitant, la question de l'accessibilité ne se pose pas aujourd'hui de façon sérieuse. Néanmoins, on constate que l'opinion française est négative à l'égard du prix de l'eau jugé "élevé". Interrogée sur le fait de savoir si elle serait prête à payer 5% de plus pour l'eau, la population répond non dans 69% des cas.⁴⁸

L'acuité du problème du prix de l'eau pour les ménages varie en fonction du prix de l'eau par rapport aux revenus et devient d'autant plus significative que les plus pauvres ont des revenus très faibles par rapport à la moyenne.⁴⁹ La part de l'eau dans le budget des ménages moyens atteint 1.6% aux Pays-Bas et au Portugal. Les quelques chiffres disponibles de consommation d'eau pour le premier décile de revenu montrent des dépenses bien plus élevées que pour la moyenne. En

⁴⁵ Aux États-Unis, le seuil d'accessibilité semble être situé à 2%. La distribution des dépenses des ménages américains pour l'eau (approvisionnement et assainissement) est actuellement la suivante: moins de 1% du revenu (50%), de 1 à 2% (25%), de 2 à 3% (10%), de 3 à 4% (5%), plus de 4% (10%). Déclaration de Perry C. Beider : "Future Investment in Drinking Water Infrastructure" au Subcommittee on Environment and Hazardous Materials Committee on Energy and Commerce, U.S. House of Representatives, April 11, 2002. On prévoit un renchérissement de l'eau dans l'avenir et une éventuelle augmentation des subventions pour en réduire l'impact.

⁴⁶ A. Herbert and E. Kempson : *Water debt and disconnection*, Policy Studies Institute, 1995. Les chiffres sont 41% pour moins de 100 £, 23% pour 100 à 160 £, 13% pour 160 à 220 £, 13% pour 220 à 300 £, 8% pour 300 à 400 £ et 3% pour plus de 400 £ par semaine. Le revenu moyen est de l'ordre de 240 £ et la facture moyenne d'eau annuelle est de l'ordre de 4 £ par semaine.

⁴⁷ A l'intérieur de l'Union européenne, le prix de l'eau varie de 52 \$/an par famille à Rome à 287 \$/an par famille à Bruxelles. Le prix de l'eau sans l'assainissement est inférieur à 0.5 \$/m³ (corrigé des PPA en 1998) à Rome, Milan, Turin, Oslo, Bilbao, Göteborg et Malmö et est supérieur à 1.50 \$/m³ à Berlin, Dusseldorf, Hambourg, La Haye et Genève.

⁴⁸ Enquête menée en 1995. G. Poquet : "Les Français préfèrent économiser l'eau que la payer plus cher", CREDOC, Consom. et modes de vie, n°115, fév. 1997.

⁴⁹ Dans deux pays industrialisés, les minorités sont très pauvres : aux États-Unis, le revenu du décile inférieur est égal à 18 % du revenu moyen et en Australie à 20% alors qu'en Allemagne, il vaut 33% et au Japon 48%.

Angleterre (Tableau 1), le décile inférieur dépense plus de 4.1% pour l'eau alors que le ménage médian dépense 1.3% du revenu pour l'eau.⁵⁰ En France, les dépenses des ménages pour l'eau varient de 2.1% à 0.6% du total des dépenses des ménages (Tableau 2).⁵¹

Si d'une manière générale, les pays industrialisés ont un taux élevé d'accès à l'eau potable, l'assainissement laisse encore souvent à désirer et nécessitera de nouveaux investissements. L'accessibilité de l'eau pour les pauvres risque de se poser lorsqu'il faudra financer les nouveaux investissements pour l'eau (réhabilitation des réseaux, nouvelles stations de traitement des eaux usées, etc.) et lorsque l'eau sera tarifée à son vrai prix (sans subventions) comme le demande la directive cadre communautaire sur les politiques de l'eau.⁵² En effet, il est prévu que le prix de l'eau augmente dans tous les pays de l'Union européenne du fait de la réduction progressive des subventions pour l'eau (vérité des prix, récupération des coûts), du respect plus grand de la réglementation, de l'amélioration de la qualité du service et de l'augmentation des investissements dans le secteur de l'eau⁵³ (remplacement des réseaux anciens, remise aux normes, épuration plus poussées des eaux usées, lutte contre les pollutions d'origine agricole, lutte contre le plomb dans l'eau, etc.). Par ailleurs, la multiplication des compteurs individuels dans les habitats collectifs, en particulier dans les logements sociaux, risque de faire apparaître le problème des impayés car, auparavant, les charges d'eau étaient incluses dans les

⁵⁰ En Angleterre, 4.3 millions de ménages en 1996 (22%) sont considérés comme souffrant de "pauvreté énergétique" car ils dépensent plus de 10% de leur budget pour l'énergie (dont 800 000 ménages qui dépensent plus de 20% pour l'énergie). La politique officielle est de faire disparaître la pauvreté énergétique en 10 ans. Par analogie, le seuil de "pauvreté hydrique" pourrait se situer vers 4% pour l'eau au Royaume-Uni. Pour M. Fitch and H. Price (*Water poverty in England and Wales*, CUCU, Univ. Leicester, Sept. 2002), le seuil serait 3% (4 millions de ménages). En 2000, l'eau représentait jusqu'à 6.2% du budget des pensionnés célibataires. Pour les chômeurs, l'eau représente entre 7 % (Newcastle) et 13 % (Plymouth) de leur budget.

⁵¹ Les dépenses d'eau par décile de revenu du ménage en 1995 varient de 2.18% à 0.37% du revenu. L. Pouquet et K. Ragot : "Les ménages sont-ils devenus plus sensibles au prix de l'eau" dans B. Maresca, G. Poquet, L. Pouquet et K. Ragot : *L'eau et les usages domestiques*. CREDOC Cahier de recherche n°104, sept. 1997.

⁵² La directive oblige à mettre en place une tarification incitative et à exposer les raisons pour lesquelles un État a choisi de ne pas appliquer le principe de récupération des coûts. Sa mise en œuvre est prévue pour 2010. Avec la suppression des subventions, le premier décile de revenu en Grèce devrait subir une augmentation de la part consacrée à l'eau de 0.7 à 3.9% du revenu. Pour le Portugal, la variation est de 0.9 à 4.9% et pour l'Espagne de 0.7 à 2.8%.

⁵³ Même dans les pays où l'accès à l'eau est considéré comme élevé, il existe des disparités considérables. Ainsi en Italie, si 8% des habitants de Lombardie souffrent d'irrégularités dans l'approvisionnement en eau, il y a 30% d'habitants en Sicile et 45% en Calabre qui sont dans le même cas. L'assainissement de Milan, Bari, Florence et Tarante est quasi inexistant alors qu'il atteint 78% à Rome et 96% à Turin. Selon Eurobaromètre N°53 : Les Européens et les services d'intérêts généraux (2000), moins de 50% des Français considèrent que le prix de l'eau est raisonnable et 23% des Français estiment payer un prix excessif. La France est le pays de l'Union où les réclamations sur les prix sont les plus vives.

charges générales.⁵⁴

Nous examinons successivement la solidarité entre usagers (section 4) et la solidarité entre contribuables (section 5).

4. Mise en œuvre de la solidarité entre usagers des services de l'eau

Nous traiterons successivement de la solidarité :

- au sein d'un même service de l'eau (section 4.1),
- entre services de l'eau au plan national (section 4.2),
- entre usagers de l'eau au plan international (section 4.3), et
- entre divers services (section 4.4).

Ces types de solidarité s'expriment par une péréquation des prix ou des subventions croisées entre groupes d'usagers, subventions dont l'objectif est d'introduire la dimension d'équité dans la tarification. Les subventions croisées vont à l'encontre de l'objectif que chacun doit supporter le coût de sa propre consommation et de la politique selon laquelle les aspects sociaux de la tarification sont exclusivement pris en charge par les pouvoirs publics. Ainsi l'OCDE-AIE a critiqué la politique du prix unique de l'électricité en France (péréquation géographique⁵⁵) et d'autres, comme la Commission mondiale de l'eau, s'opposent aux tarifs sociaux de l'eau estimant que les distributeurs d'eau n'ont pas à supporter le coût des politiques sociales. Lorsque l'on souhaite imposer à des entreprises privées des contraintes de service public concernant la cohésion sociale, de sérieuses réticences voient le jour car les entreprises ne veulent pas de contraintes mal définies et évolutives.

⁵⁴ En France, sur 5600 Mm³ d'eau distribuée en 1998, 3500 Mm³ sont pour 20.4 millions d'abonnés pour 24 millions de ménages (172 m³ par an par résidence), 550 Mm³ pour 150 000 gros consommateurs. Par ailleurs, 530 Mm³ n'est pas mesuré et 1000 Mm³ est perdu (www.ifen.fr/pages/de71.pdf). Les charges d'eau représentent environ 17 % des charges générales en habitat collectif à Paris (CSAB : *L'observatoire des charges de copropriété*, 2000). Les enquêtes de l'INSEE sur la part de l'eau dans les dépenses totales des ménages donnent une moyenne de 1%. La consommation propre des ménages ne serait que de 2500 Mm³ et 1000 Mm³ seraient pour les usages hors domicile.

⁵⁵ Notamment entre la France métropolitaine et l'outremer, ce qui fait obstacle au développement de procédés alternatifs qui ne sont rentables que si l'électricité n'est pas fortement subventionnée (Martinique). Voir J. Syrota : "Service public de l'électricité", *Le Monde*, 28 mai 2002 et aussi son rapport "Évaluation des missions de service public de l'électricité" (2000). Rapport de l'AIE-OCDE : *Energy Policies of IEA Countries : France 2000 Review*, OECD, 2000 dans lequel la péréquation géographique entre la métropole et le reste du territoire est jugée comme étant "fundamentally flawed" selon un raisonnement économique classique. Le coût de cette péréquation est estimé à 2 MdF par an.

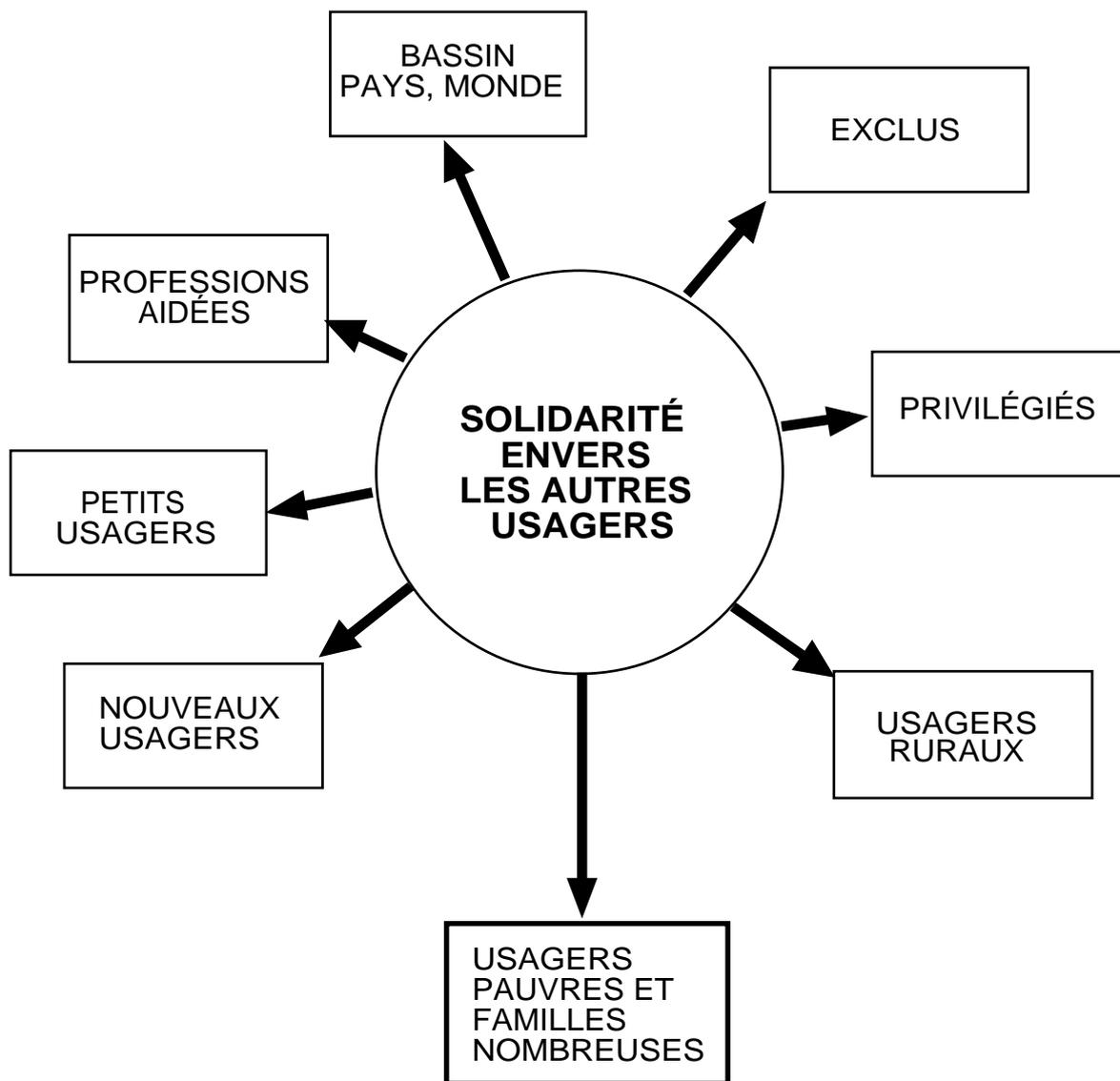


Figure 5. LES MULTIPLES SOLIDARITÉS ENVERS LES AUTRES USAGERS

Quelle que soit l'opinion que l'on puisse avoir sur le rôle de la solidarité dans la gestion des entreprises⁵⁶, il paraît clair que les diverses péréquations tarifaires continueront de jouer un rôle important dans la tarification des monopoles naturels mais qu'elles ne permettront pas de résoudre tous les problèmes d'accès à l'eau. En effet, cette solidarité suscite l'opposition de ceux qui en assument les coûts lorsqu'ils sont relativement élevés ou portent sérieusement atteinte aux intérêts d'une majorité d'utilisateurs.⁵⁷ Les solutions fondées sur la solidarité comme celles fondées sur la philanthropie ou la générosité trouvent rapidement leur limite et les transferts associés sont relativement faibles (de quelques pour cent jusqu'à dix pour cent).⁵⁸ Au delà, les usagers "surtaxés" s'y opposeront en invoquant le principe d'égalité devant les charges publiques⁵⁹ et chercheront à faire appel à d'autres sources d'eau pour leur usage personnel (puits). Compte tenu de cette contrainte sur l'ampleur de la solidarité socialement acceptable, les péréquations auront peu d'incidences significatives sur les prix ou sur l'efficacité économique.⁶⁰ Le prix moyen avec les péréquations ne différera du prix sans péréquation que de quelques pour cents,

⁵⁶ D'une manière générale, il y a contradiction entre l'objectif de réduire le prix de l'eau pour certains usagers au nom de considérations sociales et l'objectif de vendre l'eau à son vrai prix à tous. La logique du profit maximum conduit à réduire les transferts de solidarité, c.-à-d. à ne desservir que les clients les plus rentables pour un investissement donné. Les obligations dites de service public sont des contraintes qui réduisent la rentabilité des entreprises et introduisent des distorsions de concurrence. L'idéal pour les entreprises dans un cadre conceptuel libéral est de transférer ces contraintes sur les pouvoirs publics. La péréquation géographique doit être remplacée par des prix géographiquement modulés, même si cela doit gêner les politiques d'aménagement du territoire. Les pauvres doivent payer le prix normal de l'eau même si cela perturbe les politiques sociales. Le recours aux énergies renouvelables plus coûteuses et moins polluantes (contrainte environnementale) doit être financé par les pouvoirs publics plutôt que par les entreprises d'électricité qui doivent utiliser les méthodes de production les plus rentables.

⁵⁷ On trouvera difficilement une majorité pour voter une mesure qui affecte le prix de l'eau payé par cette majorité de plus de 20% (transfert net de 10 % du chiffre d'affaires de l'eau). Mais il y aura parfois une majorité pour faire payer un prix double aux milieux d'affaires (industriels, etc.) ou pour tarifier l'eau des piscines et des golfs à plusieurs fois le tarif normal.

⁵⁸ La générosité des foyers français en faveur des œuvres et associations diverses a atteint 900 M€ de dons déclarés en 1999. Les foyers les plus modestes sont les plus généreux (2% de leurs revenus) à comparer aux foyers les plus riches (0.85%). Compte tenu des dons non déclarés, la générosité réelle serait de 2.13 Md€ (*La Croix*, 22/3/02), soit 4% de l'impôt sur le revenu (53.5 Md€).

⁵⁹ Le prix unique de l'eau pour les usagers domestiques n'est pas une nécessité car le principe d'égalité d'accès aux services publics souffre de nombreuses exceptions. Toutefois, dans certains pays comme la France, les distributeurs d'eau ne sont pas autorisés par la loi actuellement en vigueur à introduire des différenciations de prix de l'eau pour les ménages.

⁶⁰ Comme l'expose M. Keith Harris, Director of Finance and Regulation, Wessex Water au Royaume-Uni : "For the most part, the cost of supplying an extra unit of water is very low. The cost of the asset network is largely sunk and the variable costs of provision are only 5% to 10% of the final selling price. In these circumstances, the way in which costs are recovered can do little to improve the allocation of resources. Therefore, the amount that any one household should pay becomes largely an equity decision" (*Socially and environmentally responsible pricing in water*, New Policy Institute, 2000). Les considérations d'efficacité économique n'apportent pas un argument fort pour rejeter une tarification à des prix différents pour des raisons sociales.

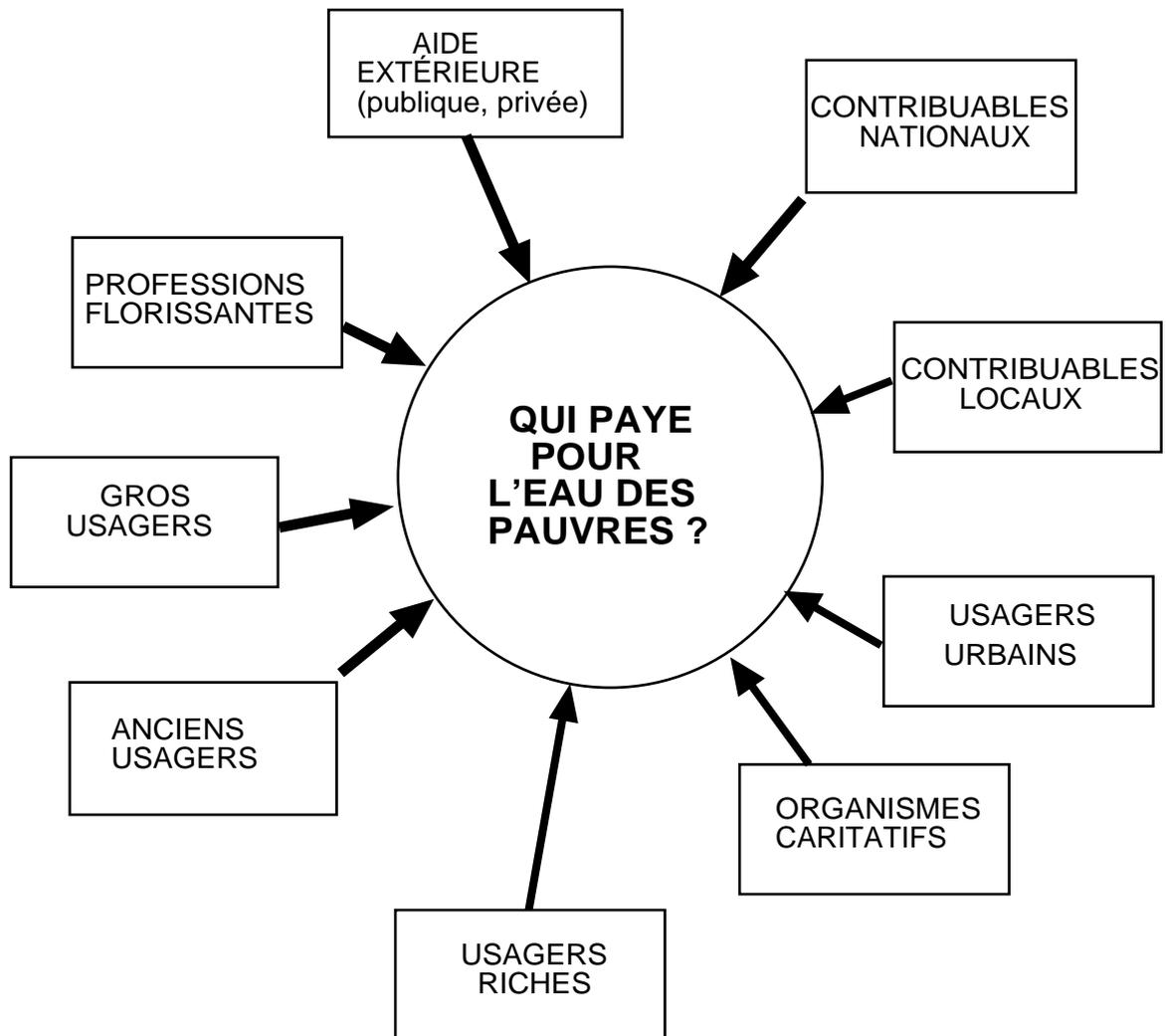


Figure 6. LE FINANCEMENT DE L'EAU DES PAUVRES

probablement de moins de 10%.

La solidarité apporte un complément utile mais pas des changements profonds dans les politiques d'accès à l'eau et à l'assainissement. Elle donne un supplément d'humanisme dans le jeu implacable des règles du marché et apporte la démonstration de l'intégration des considérations sociales et environnementales avec les considérations économiques (développement durable).⁶¹

4.1. La solidarité au sein du service de l'eau

Un service de l'eau organise la solidarité entre les usagers au travers du régime de tarification, c.-à-d. des prix de raccordement, d'abonnement et de consommation. On distingue huit types de solidarité financés par des subventions croisées entre usagers en plus de la solidarité intergénérationnelle (Figure 5). La solidarité envers les pauvres implique des versements des usagers ou des contribuables au bénéfice des pauvres (Figure 6). La Figure 7 donne une représentation des divers circuits de financement de l'eau des pauvres. La branche A (subvention croisée) correspond aux formes de solidarité traitées dans la présente section 4.1.

4.1.1. La solidarité géographique

La solidarité géographique consiste à vendre l'eau au même prix à tous les usagers d'un service d'eau situés au sein de la région desservie (péréquation géographique) quels que soient les coûts de production et de distribution, la date des investissements ou l'âge des réseaux ou des raccordements. Cette péréquation est appliquée dans beaucoup de services publics (ordures ménagères au niveau municipal, poste, gaz ou électricité au niveau régional ou national).

Cette solidarité est conforme au principe d'égalité des usagers devant le

⁶¹ Le Groupe Eau du Comité français pour le Sommet mondial sur le développement durable s'est exprimé sur le sujet en juin 2002 : " Nous avons tempéré le principe de la nécessité d'une tarification représentative de la nature effective des coûts par la nécessité d'une attention particulière aux capacités contributives de tous et la recherche d'outils permettant l'allègement des factures disproportionnées aux ressources des ménages les plus pauvres." " A partir du minimum vital gratuit de plein droit, les autorités fixent la limite entre ce qui relève du service essentiel et les services complémentaires qui peuvent s'y greffer. Elles mettent en place des tarifs aussi proches que possible des coûts et qui couvrent au minimum les coûts d'exploitation du service et soient compatibles avec les programmes d'amélioration des services. Elles veillent à ce que ces tarifs soient adaptés à la capacité économique des populations en s'appuyant, si nécessaire, sur des dispositions sociales appropriées, sur des mécanismes de solidarité à une autre échelle (bassin versant, régionale, nationale ou internationale) ou à défaut, sur des mécanismes de compensations financières entre territoires et entre catégories d'usagers".

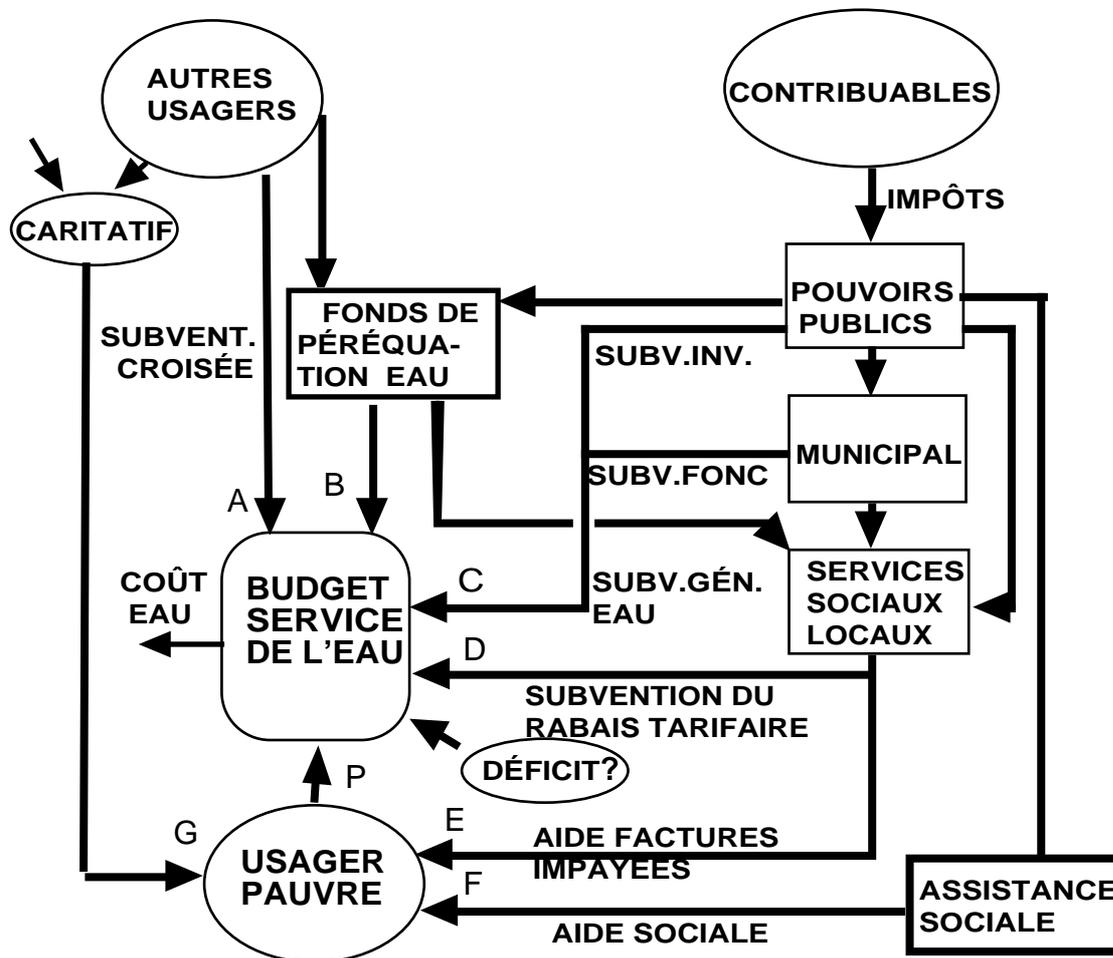


Figure 7. LES CIRCUITS DE FINANCEMENT DE L'EAU DES PAUVRES

Le coût de l'eau fournie aux usagers pauvres est couvert par le prix payé par les pauvres (P), les aides publiques (C + D), les aides du fonds de péréquation (B) et les subventions croisées (A). Pour l'aider à payer l'eau, l'utilisateur pauvre reçoit une aide sociale (F), une aide publique au paiement des factures (E) et une aide des organismes caritatifs (G).

service public⁶², principe ayant acquis en France le statut de “principe à valeur constitutionnelle”. Il ne s’agit toutefois pas d’une obligation absolue puisque le Conseil d’Etat a admis que les bénéficiaires d’une extension de réseau pouvaient être appelés à payer un prix différent des autres usagers.⁶³

La péréquation géographique est mise en œuvre au sein des divers services de distribution de l’eau en France⁶⁴ et au sein des régions desservies par des distributeurs privés en Angleterre. Plus la région desservie est grande et plus cette solidarité risque d’impliquer des transferts importants. En Flandre, le prix de l’eau distribuée par la société VMW est uniforme à l’intérieur de chaque province mais il existe un écart de prix entre les provinces desservies de 31%.

Les transferts par solidarité géographique dans des régions peu étendues sont liés à des variations du coût réel de l’eau entre les divers quartiers desservis. En particulier, les usagers des habitats dispersés de banlieue coûtent plus cher à desservir que ceux du centre ville. Parfois, il existe des obstacles de relief à surmonter pour alimenter certains quartiers.

Si l’on prend pour hypothèse que le tiers des usagers d’un service utilise une eau qui coûte 15% de moins que la moyenne et qu’un tiers des usagers utilise une eau qui coûte 15% de plus que la moyenne, le transfert par solidarité géographique entre les habitants des zones chères et ceux des zones bon marché est de 5% du coût total de l’eau. En fait, des transferts plus importants peuvent se produire, par exemple de 15 % si les variations de coûts dans la zone desservies sont de 45% autour de la moyenne. Mais les usagers ne s’en aperçoivent pas puisqu’ils payent tous le même prix. La situation est toute autre lorsque deux services de l’eau fusionnent et décident d’appliquer un tarif unique.

4.1.2. La solidarité envers les nouveaux usagers

Si les frais de raccordement individuel aux réseaux sont payés par l’usager directement concerné, il existe des différences concernant la répartition des frais

⁶² Pour M. J. Syrota (op. cit.), une péréquation pour solidarité géographique et utilisation d’énergie renouvelable non rentable qui coûterait 10% du prix de l’électricité industrielle serait un surcoût acceptable mais elle soulèverait des problèmes si elle devait coûter 20%. Cette opinion donne une mesure des limites acceptables de la solidarité.

⁶³ CE, 26 juillet 1996, Ass. Narbonne Liberté 89, req. n° 130363 et 450.

⁶⁴ La France a le record du nombre de services séparés en Europe (34 350 services de distribution et d’assainissement) (www.ifen.fr/pages/de.65pdf). Il n’y a que 5000 services en Allemagne et 18 aux Pays-Bas. S’il y a en 1990 plus de 26 680 unités de distribution d’eau en France, 16 580 unités alimentent des communes de moins de 500 habitants et 2024 unités des communes de plus de 5000 habitants (75% de la population).

d'extension de réseaux entre les usagers concernés et l'ensemble des usagers.⁶⁵ Cette répartition varie selon la préexistence de l'habitation par rapport au réseau, la nature sociale ou non du logement, l'existence d'un plan communal d'aménagement d'ensemble, etc. Pour faire preuve de solidarité à l'égard des nouveaux usagers, le minimum consiste à répartir sur plusieurs années les frais de raccordement⁶⁶ et de les imputer aux propriétaires des habitations existantes plutôt qu'aux locataires. En cas de construction nouvelle, les frais sont à charge du lotisseur/constructeur qui les répercutent sur le propriétaire.

Une forme particulièrement efficace de solidarité consiste pour les services de l'eau à ne pas exiger de frais de raccordement élevés de la part des résidents qui bénéficient du raccordement⁶⁷ mais cette approche peut entrer en contradiction avec les obstacles économiques mis à l'extension excessive des réseaux et à la protection des campagnes contre le mitage.⁶⁸

L'aide aux nouveaux usagers peut se justifier par le fait que les anciens usagers ont bénéficié en leur temps d'aides financières importantes pour l'installation des réseaux et que les nouveaux usagers se présentent à une époque où ces aides ont fortement diminué et où les tarifs de raccordement ont fortement augmenté. Une autre justification est que l'accès à l'eau doit être réalisé aux mêmes

⁶⁵ En France, les usagers qui construisent une habitation nouvelle le long d'un réseau existant doivent payer une redevance de raccordement qui représente jusqu'à 80% du prix de l'extension. Les frais d'extension de réseaux sont à la charge des propriétaires fonciers qui bénéficient de la plus value dégagée par des terrains rendus urbanisables. La participation aux frais est due lors de la demande du permis de construire et uniquement dans la proportion du terrain concerné. La situation est très différente dans le cas des habitants d'un village qui bénéficient d'une extension du réseau dans leur voisinage.

⁶⁶ Ces frais dépassent parfois 5000 € par branchement.

⁶⁷ L'extension des réseaux vers des quartiers pauvres nécessite des subventions directes ou croisées car la distribution d'eau et l'assainissement dans ces quartiers sont rarement rentables (dispersion des habitats, impayés, faible consommation, etc.). En France, de 1968 à 1999, la population totale a augmenté de 18%. Dans les villes, l'augmentation a été de 16%, dans les zones rurales de 1% et dans les communes péri-urbaines, de 65%. Sans solidarité entre villes et communes péri-urbaines, le coût de l'eau sera plus élevé dans les communes péri-urbaines. Ainsi à Paris, l'eau est moins chère qu'en banlieue.

⁶⁸ L'article 46 de la loi SRU (loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain) modifie l'article L 332-6-1 du Code de l'Urbanisme et prévoit que les participations au financement de l'établissement d'un réseau public destiné à desservir une construction nouvelle dans un secteur dont l'urbanisme n'est pas programmé par la commune sont exclues. L'utilisateur ne finance que le seul branchement au droit de sa propriété. Cette disposition nouvelle a pour résultat que les collectivités éviteront le mitage car elles devront payer intégralement l'extension du réseaux. En cas de voie nouvelle créée par la collectivité, une participation des usagers aux frais d'extension est possible mais seulement lors de la demande de permis de construire. Cette participation est généralement de 80% mais pourrait diminuer à 50% pour les propriétaires d'habitations édifiées postérieurement à la mise en service de l'égout (art. 14 du projet de loi sur l'eau).

conditions pour tous, c.-à-d. sans frais de premier raccordement qui sont un obstacle financier important à l'accès à un bien essentiel. Une aide importante concentrée sur un petit nombre de personnes plus ou moins marginalisées a toutefois moins de résonance politique qu'une aide plus faible dont chaque personne bénéficie. Ceci est particulièrement le cas lorsque la plupart des personnes à raccorder ne votent pas.

Encadré n°4

TARIFICATION PROGRESSIVE

La tarification progressive est une tarification fondée sur le principe que le prix unitaire de l'eau de tranches successives de consommation d'eau augmente avec la consommation. Cette tarification donne à chaque abonné le droit d'acquiescer une première tranche de consommation à un prix faible ou nul et apporte de façon très imparfaite une aide ciblée sur les plus pauvres.

Cette tarification contribue à réduire la consommation d'eau distribuée sans entraîner, si elle est bien calibrée, une augmentation trop élevée des dépenses d'eau des ménages moyens. Elle implique une subvention croisée entre petits et gros usagers et ne maximise pas les revenus des services de l'eau. Elle encourage la recherche de sources alternatives d'eau.

La tarification progressive est mise en œuvre dans la plupart des pays méditerranéens (Espagne, Grèce, Italie, Malte, Maroc, Turquie, Tunisie), en Wallonie, aux États-Unis, au Japon et dans beaucoup de pays du Tiers monde.

Dans le cas des immeubles collectifs avec un seul compteur, il est possible de prendre en compte le nombre de logements pour donner à chacun le bénéfice d'une tranche à faible prix. S'il n'y a pas de compteurs d'eau, la tarification progressive peut être fondée sur une évaluation statistique de la consommation en observant le nombre d'occupants, la taille du logement, son type et sa situation géographique, les équipements sanitaires utilisés, les arrosages, etc., de sorte que le prix par m³ d'eau augmente avec la consommation estimée. Une autre solution consiste à donner un rabais forfaitaire aux ménages qui sont probablement des "petits usagers".

4.1.3. La solidarité entre petits et gros consommateurs

La solidarité entre petits et gros consommateurs vise à réduire le prix moyen de l'eau pour un petit consommateur par rapport au prix moyen pour un gros consommateur (Figure 8). La tarification progressive tient compte de la taille du compteur ou du diamètre du raccordement à l'abonné et du volume d'eau consommé mais ignore les caractéristiques socio-économiques de l'abonné. Elle est très aisée à mettre en œuvre lorsqu'il y a un compteur. Dans une tarification binôme (à deux

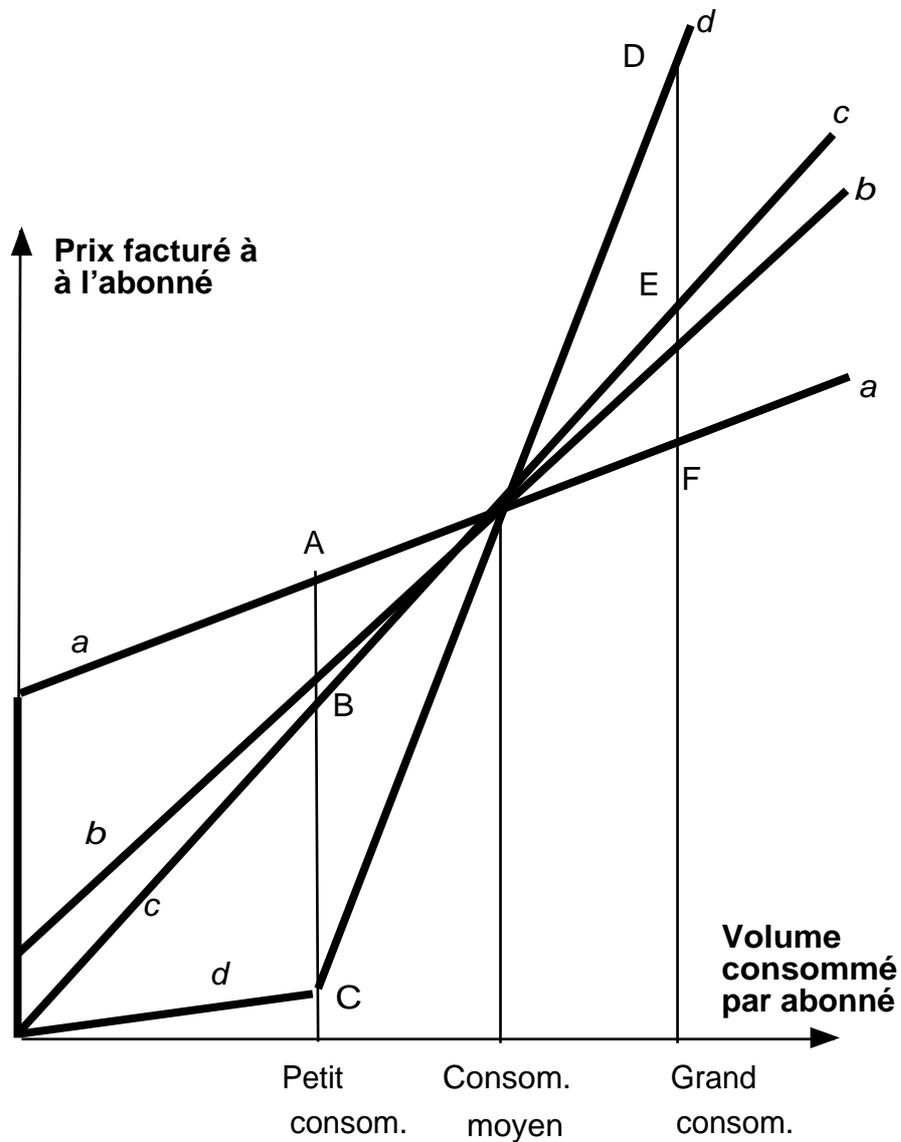


Figure 8. DIVERSES FORMULES TARIFAIRES POUR L'EAU

Pour rendre le tarif plus abordable pour les petits consommateurs, la part fixe du tarif binôme *a* est réduite (transfert AB vers EF). Le nouveau tarif *b* est presque proportionnel à la consommation. Le tarif *c* est le tarif purement proportionnel. Si l'on crée ensuite une première tranche à bas prix, on obtient un tarif progressif (tarif *d*) avec un transfert BC vers DE.

termes : part fixe et part variable), le prix unitaire de l'eau doit augmenter avec le niveau de consommation.⁶⁹ Si la part fixe (abonnement, frais de location de compteur, etc.) n'est pas trop élevée, il sera même possible de faire en sorte que le prix moyen de l'eau augmente avec la consommation au delà de la consommation correspondant au minimum vital.⁷⁰

En théorie, la tarification progressive peut impliquer un transfert financier important lorsque le groupe des "gros" consommateurs est amené à supporter 75% des coûts totaux pour 50 % de la consommation totale alors que le groupe des "petits" consommateurs pourraient ne payer que 25 % des coûts totaux. Dans ce cas, le gain pour les petits consommateurs est la moitié du prix normal qu'ils auraient payé et le transfert financier entre ces deux catégories de consommateurs porte sur 25% des coûts totaux de l'eau, c.-à-d. un montant très significatif.⁷¹

Le Tableau 3 donne deux exemples de consommation d'eau selon la taille du ménage et le revenu. La variation selon le nombre de personnes correspond à ce qui est observé en Angleterre.⁷² La variation de consommation avec le revenu est d'un facteur 3 dans le cas A et d'un facteur 1.5 dans le cas B. Ce dernier cas correspond à un pays avec faible inégalité de revenu tandis que le cas A correspond à une forte inégalité (les personnes ayant de faibles revenus n'ont pas tout le confort tandis

⁶⁹ Ceci correspond au système de tarification avec des tranches successives à prix croissant (increasing block tariff). En fait, il y a péréquation dès lors que le prix marginal est constant ou croissant car le coût moyen de l'eau décroît avec le niveau de consommation.

⁷⁰ Exemple : part fixe de 15 € et frais variables par m³ : de 0 à 15 m³, 1 € ; de 15 à 30 m³, 2€ ; de 30 à 120 m³, 3 € et au delà de 120 m³, 4 €. Le prix moyen est de 2 € à 15 m³, 2 € à 30 m³, 2.5 € à 60 m³ et 3 € à 150 m³.

⁷¹ L'introduction de la tarification progressive aboutit à augmenter le prix marginal de l'eau d'une part du fait de l'incidence des tranches à bas prix et d'autre part du fait de la réduction de consommation de l'ensemble des usagers par suite de l'augmentation du prix et de la consommation plus faible des gros usagers (dont l'élasticité de la demande par rapport aux prix est plus élevée que celle des petits usagers). A la limite, les gros usagers pourraient s'alimenter par eux-mêmes, ce qui ferait augmenter le prix de l'eau pour tous les autres usagers. Les bénéficiaires seraient ceux dont la consommation est très faible et les perdants ceux dont la consommation est moyenne (ils payent à la fois pour les petits usagers et pour la disparition des gros usagers).

⁷² En Angleterre (Anglian Water), les consommations moyennes seraient de 65, 100, 125, 145 ou 165 m³ par an selon qu'il y a de un à cinq occupants. En France, la variation est la suivante : 65, 94, 111, 119, 146 % (en % de la facture moyenne) (CREDOC). Aux Pays-Bas, la consommation d'eau serait presque proportionnelle au nombre d'occupants (NIPO, 1999 ; 127.6 l par personne pour un ménage d'une personne, 120.1 l par personne pour un ménage de 5 personnes). L'âge joue également : les jeunes de 18 à 24 ans consomment 26% plus d'eau que les personnes de 65 ans et plus. Les personnes qui font attention à l'eau dépensent 120 l et celles qui ne font pas attention 160 l/jour. Au Japon, si la consommation d'eau d'un ménage de deux personnes est 100, la consommation est de 131, 157, 182 et 216 pour des ménages de 3, 4, 5, 6 et plus personnes. Pour la Corée, les consommations sont respectivement de 131, 153, 177 et 207.

Tableau 3

EXEMPLES DE CONSOMMATION D'EAU SELON LA TAILLE DU MÉNAGE ET LE REVENU

	Taille du ménage (personnes)				
	1	2	3	4	5
<hr/>					
<i>Consommation de l'abonné (litres par jour)</i>					
<i>Cas A. Écart élevé de consommation d'eau avec le revenu</i>					
<i>Revenu faible</i>	65	100	125	145	165
<i>Revenu moyen</i>	130	200	250	290	330
<i>Revenu élevé</i>	195	300	375	435	495
<i>Cas B. Écart faible de consommation d'eau avec le revenu</i>					
<i>Revenu faible</i>	102	156	195	226	258
<i>Revenu moyen</i>	132	203	254	295	335
<i>Revenu élevé</i>	152	231	292	339	387

N.B. : - Répartition des ménages :

a) par nombre de personnes : 20% (1 personne); 30% (2 pers.); 30% (3 pers.); 15% (4 pers.); 5% (5 pers.). Consommation moyenne : 221 litres par jour par abonné ;

b) par revenu : 20 % (faible), 60 % (moyen), 20 % (élevé).

- Revenu par unité de consommation (uc) ou, à défaut, par personne et non le revenu par abonné ou par ménage.

que les personnes ayant de gros revenus arrosent leur jardin ou leurs pelouses).⁷³

⁷³ Dans les pays développés, la variation de consommation d'eau avec le revenu à taille constante du ménage est d'un facteur 1.25 à 3 entre le premier décile de revenu et le dernier décile tandis que la variation de consommation d'eau avec le nombre de personnes est d'un facteur 2.5 à 5 entre une ménage d'une personne et un ménage de cinq personnes. Dans certains pays, la taille des ménages varie avec le revenu par unité de consommation car les familles pauvres ne peuvent élever beaucoup d'enfants. Dans ces conditions, le caractère social de la tarification progressive ne peut être présumé car il dépend de multiples facteurs. En France, la consommation d'eau varie de 1 à 1.31 selon que le revenu annuel du ménage passe de moins de 30 kF par uc ou plus de 250 kF par uc et de 1 à 2.77 si le nombre de personnes chez l'abonné varie de 1 à 7 et plus. Elle passe de 1 à 2.22 si le nombre de pièces dans le logement varie de 1 à 9 et plus et de 1 à 2.41 si le revenu de l'abonné varie de moins de 70 kF à plus de 500 kF. Le principal déterminant de la consommation est le nombre de personnes alimentées sauf pour les plus riches. L. Pouquet et K. Ragot : "Les ménages sont-ils devenus plus sensibles au prix de l'eau" dans B. Maresca, G. Poquet, L. Pouquet et K. Ragot : *L'eau et les usages domestiques*. CREDOC, Cahier de recherche n°104, sept. 1997.

La forme de solidarité la plus fréquemment utilisée consiste à tarifier les tranches successives de consommation d'eau à des prix croissants (tarification progressive par tranche⁷⁴) (voir Encadré n°4). En particulier, la première tranche correspondant aux besoins essentiels peut être d'un coût unitaire très faible ("lifeline tariff", première tranche à tarif réduit ou social). La tarification progressive implique un transfert au bénéfice des petits usagers qui payent l'eau en dessous du prix normal.⁷⁵ L'incidence financière du "lifeline tariff" est généralement faible.⁷⁶ En effet, si ce tarif concerne le cinquième de la consommation moyenne qui serait vendue à mi-prix, la réduction porte sur le dixième de la facture moyenne. Du fait de l'augmentation du prix de la deuxième tranche causée par la réduction de prix sur la première tranche, le transfert est d'environ 3.3% si l'on suppose qu'un tiers des usagers consomme peu, un tiers a une consommation normale et un tiers a une consommation élevée.

La tarification progressive est favorable aux ménages constitués de peu de personnes et aux usagers ayant une faible consommation du fait d'équipements ménagers peu importants liés à des moyens financiers limités ou des nombreuses

⁷⁴ A Barcelone et Madrid, la tarification de l'eau domestique est fondée sur un terme fixe et trois niveaux de prix unitaires en fonction du volume dont le plus faible (faible consommation) est "subventionné" par le plus élevé (forte consommation). La tarification pour les ménages de Barcelone depuis le 1/1/97 est de 425 F + 4.8 F/m³ (TTC) pour la première tranche (moins de 36 m³ par an). Le prix unitaire augmente pour atteindre 10.5 F/m³ pour les consommations de plus de 192 m³. La facture moyenne pour une consommation de 124 m³ est de 1211 F (TTC) (9.8 F/m³). A Barcelone et Madrid, les familles nombreuses bénéficient d'une première tranche plus grande. A Séville, la tarification est progressive à deux tranches avec partie fixe proportionnelle au calibre du compteur. La taille de la première tranche augmente s'il y a plus de 4 personnes dans le ménage. Les usagers qui consomment moins de 7 m³ par mois ont une ristourne de 50% sur la partie proportionnelle de la fourniture d'eau. Ce dispositif a un effet incitatif très grand pour réduire la consommation dans les ménages où le prix de l'eau compte. L'analyse de la consommation d'eau par personne dans les villes espagnoles ne permet pas d'observer une relation avec le prix. A Lisbonne, le prix de la deuxième tranche est 4 fois celui de la première tranche (5 m³/mois).

⁷⁵ Si les pouvoirs publics finançaient une première tranche à bas prix pour tous au nom de considérations sociales, cette politique ne servirait pas beaucoup les plus pauvres puisque l'essentiel de la subvention publique ira en fait aux usagers plus aisés (majoritaires). Il serait préférable que cette subvention soit ciblée sur ceux qu'elle est sensée aider (voir application au Chili). Mais il ne faut pas négliger le fait que s'il existe une tranche à bas prix, il faudra créer en contrepartie une tranche à prix plus élevé, ce qui enlève aux gros consommateurs l'avantage de la première tranche à bas prix. La critique de la première tranche à bas prix doit être nuancée même si elle est valable pour les ménages d'une personne qui reçoivent une tranche élevée par rapport aux besoins élémentaires. Dans certains pays, la taille de la première tranche est importante de sorte que seule une minorité d'usagers paye l'eau à un prix normal ou élevé. Cette approche risque de rendre plus difficile l'équilibre financier du service de l'eau.

⁷⁶ Ainsi dans la Province de Groningue (Pays-Bas), les 30 premiers m³ par an sont gratuits. Un forfait similaire existe dans plusieurs réseaux belges.

Tableau 4

FACTURES D'EAU SELON DEUX TYPES DE TARIFICATION

		<i>Taille du ménage (personnes)</i>				
<i>PRIX (€/an)</i>		1	2	3	4	5
<i>Cas A</i>						
<i>Ménage à revenu faible</i>						
<i>Tar.prop.</i>		65	100	125	145	165
<i>Tar.progr.</i>		44.2	67.9	84.9	98.5	122.3
<i>Ménage à revenu moyen</i>						
<i>Tar.prop.</i>		130	200	250	290	330
<i>Tar.progr.</i>		88.3	169.9	237.8	292.2	387.3
<i>Ménage à revenu élevé</i>						
<i>Tar. prop.</i>		195	300	375	435	495
<i>Tar.progr.</i>		163.1	305.8	509.6	672.7	835.8
<i>Cas B</i>						
<i>Ménage à revenu faible</i>						
<i>Tar.prop.</i>		102	156	195	226	258
<i>Tar.progr.</i>		75	119	176	220	268
<i>Ménage à revenu moyen</i>						
<i>Tar.prop.</i>		132	203	254	295	335
<i>Tar.progr.</i>		98	197	262	322	427
<i>Ménage à revenu élevé</i>						
<i>Tar. prop.</i>		152	235	292	339	387
<i>Tar.progr.</i>		113	234	319	439	580

Notes :

- a) Facture annuelle moyenne : 221 € par ménage (80.665 m³ /an).
 b) La tarification proportionnelle est au taux de 2.74 €/ m³ .
 c) La tarification progressive du cas A est au taux de 1.86 €/m³ pour les consommations inférieures à 150 l/j, 3.72 €/m³ pour les consommations de 150 à 300 l/j et de 7.45 €/m³ pour les consommations au delà de 300 l/j (Figure 9). Pour le cas B, les taux sont respectivement 2.01, 4.03 et 8.06 €/m³. L'abonnement éventuel vient en supplément des chiffres ci-dessus.

absences du logement.⁷⁷ Elle est pénalisante pour les gros usagers (familles nombreuses et regroupement de familles⁷⁸) qui doivent parfois supporter pour la tranche supérieure un prix plusieurs fois supérieur au prix pour la consommation de base, mais qui est en fait rarement supérieur au double du prix “normal” (prix unitaire qui permet d’équilibrer recettes et dépenses). Elle est aisément utilisable pour les populations pauvres dont la consommation reste dans les limites de la première tranche (ni douches, ni toilettes) mais ne résout pas les problèmes d’accès à l’eau dans le cas de populations dont la consommation d’eau varie peu avec le revenu (ménages pauvres bénéficiant de tout le confort dans les pays développés). Elle encourage les usagers à rester en deçà des plafonds de tranche et incite les gros utilisateurs à réduire leur consommation, par exemple en utilisant de l’eau de pluie pour l’arrosage des jardins et le lavage des voitures.

Les Tableaux 4 et 5 visent à comparer le coût de l’eau selon une tarification proportionnelle et selon une tarification progressive pour un même prix total de l’eau. Cette dernière tarification permet de réduire la facture d’eau de presque tous les ménages à faible revenu et de la plupart des ménages à revenu moyen. Elle est favorable aux ménages de une ou deux personnes et défavorable aux ménages de 4 ou 5 personnes. Les ménages subissant une perte de plus de 5% du fait de la tarification progressive représentent 13% des ménages dans le cas A et 22% dans le cas B. Il appartient aux pouvoirs publics de définir l’ampleur des transferts qu’ils souhaitent introduire par le canal de la péréquation tarifaire.

Lorsque l’écart de consommation d’eau avec le revenu est élevé (cas A),

⁷⁷ Si l’on introduit une première tranche d’eau gratuite pour chaque abonné, les principaux bénéficiaires sont les foyers d’une personne. Les abonnés avec plus de 3 personnes au foyer pâtissent de l’augmentation du prix unitaire de l’eau qui sert à compenser la tranche gratuite. Toutefois les abonnés du premier décile bénéficient plus particulièrement de cette tarification progressive car ils consomment moins d’eau que les abonnés moyens et qu’ils ne comportent pas une proportion très élevée de familles nombreuses. Les abonnés avec une ou deux personnes au foyer représentent en France 55% des abonnés du premier décile de revenu (par unité de consommation). Les abonnés avec 5 personnes par ménage ou plus représentent 15% des abonnés du premier décile (à comparer à 11% pour les abonnés moyens). Le nombre moyen de personnes par ménage est de 2.62 pour le premier décile et de 2.71 pour le ménage moyen. Les personnes qui ont le plus de mal à payer leurs factures sont les familles monoparentales et les familles nombreuses (voir “Revenu et patrimoine des ménages”, *Synthèses*, N°47, INSEE, 2001). Il ne faut pas croire que les ménages pauvres sont surtout des familles nombreuses.

⁷⁸ Des correctifs à la tarification progressive peuvent être nécessaires pour les familles nombreuses pauvres, par exemple sous forme d’une aide sociale complémentaire ou d’allocations complémentaires d’eau (Barcelone, Madrid), tout particulièrement lorsque plusieurs ménages partagent un même compteur. La tarification progressive est de peu d’utilité dans le cas d’habitats collectifs avec un seul compteur collectif. Il est souvent prévu dans ces cas de tenir compte du nombre de ménages ou du nombre de logements, ce qui complique la tarification. Mais cela ne semble pas poser de problèmes aux distributeurs français qui cherchent à faire payer autant de fois l’abonnement que de ménages dans la copropriété avec un seul abonnement collectif.

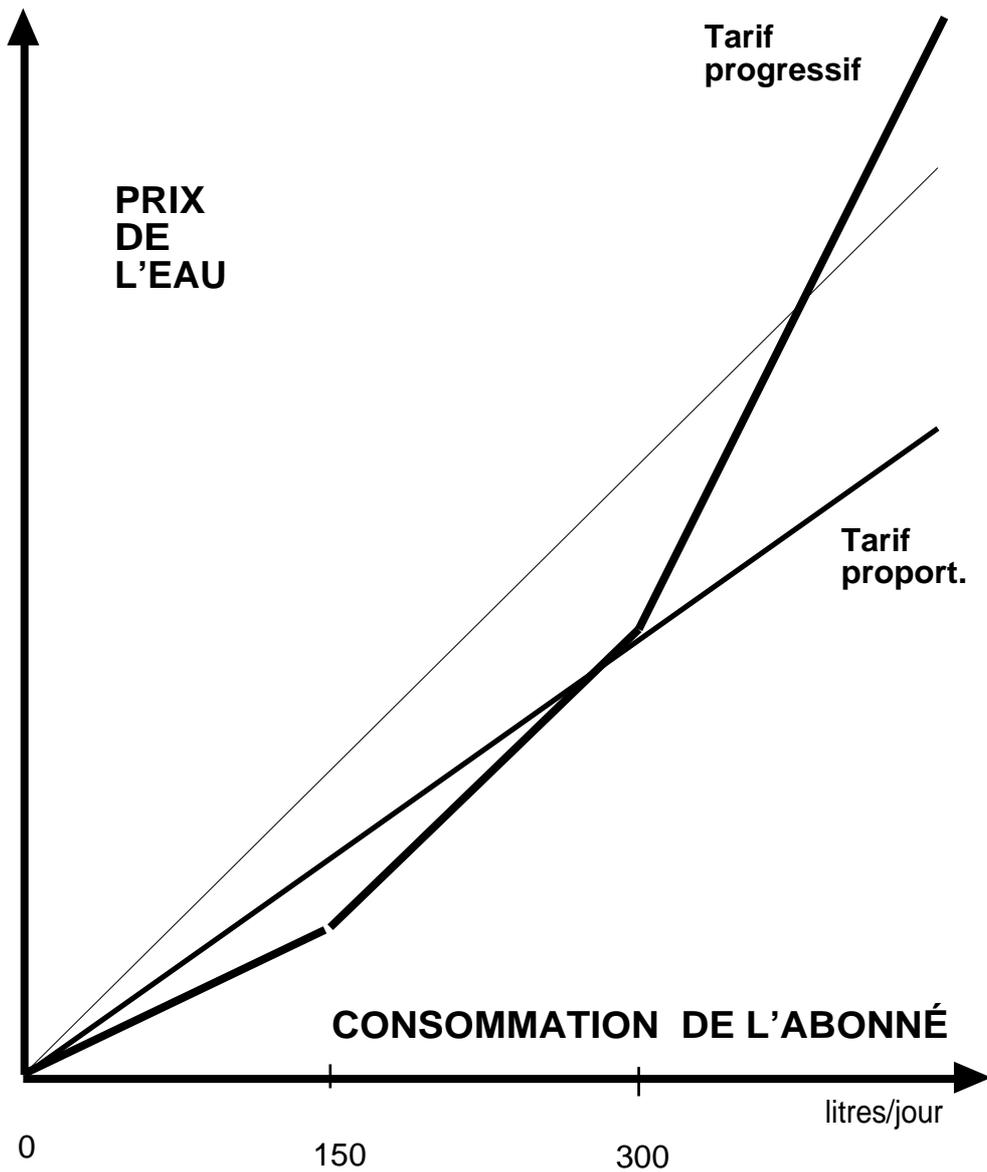


Figure 9. UN EXEMPLE DE TARIFICATION PROGRESSIVE

(Cas A ; égalité de prix pour 285 litres par jour)

la tarification progressive permet de réduire la facture moyenne des ménages à faible revenu de 31.3%. En contrepartie, la facture moyenne des ménages à revenu élevé est augmentée de 26.6%. Lorsque l'écart de consommation d'eau avec le revenu est faible (cas B), la tarification progressive permet de réduire la facture moyenne des ménages à faible revenu de 13.3% tandis que la facture moyenne des ménages à revenu élevé est augmentée de 9.5%. Le transfert entre riches et pauvres dans le cas B est plus faible que dans le cas A.

La tarification progressive organise un transfert entre l'ensemble des usagers riches et l'ensemble des usagers pauvres. En outre, elle est favorable aux ménages riches avec une ou deux personnes mais cet effet est peu important dans la mesure où la taille moyenne des ménages riches sur le long terme est de 3 ou 4 personnes. Toutefois elle est imparfaite puisqu'elle défavorise les ménages moyens de cinq personnes. Cette imperfection pourra être atténuée si l'on attribuait aux familles nombreuses des bons d'eau ou des allocations similaires qui pourraient être distribuées par les caisses d'allocations familiales.

Dans le cas A, les ménages à faible revenu bénéficient en moyenne d'une réduction moyenne de 35 € de leur facture d'eau, c.-à-d. environ 3 € par mois. Dans le cas B, l'avantage est plus faible. Il serait cependant possible d'augmenter cet avantage en créant une première tranche à prix encore plus faible, par exemple en instaurant une tranche à quart de prix ("lifeline tariff") pour les consommations comprises entre 0 et 75 litres par jour⁷⁹ qui serait suivie par une tranche à mi-tarif de 75 à 150 litres par jour.

A la limite, la première tranche d'eau pourrait être gratuite pour tous (ou comprise dans l'abonnement⁸⁰) et seuls les consommations supérieures à un volume de base seraient tarifées. **La politique de la première tranche d'eau gratuite pour tous est très décriée dans les pays industrialisés** et n'a pas retenu de soutien significatif au sein de l'Assemblée nationale en France lors de la discussion du projet de loi sur l'eau. Cette politique de gratuité crée un avantage pour une majorité de personnes qui n'en ont pas besoin et est en contradiction avec les politiques de tarification menées dans des domaines voisins (électricité, téléphone). Elle donne un signal de gratuité alors que la tendance actuelle est à encourager l'économie d'une ressource considérée comme rare et chère. Malgré ces inconvénients, elle est mise

⁷⁹ On pourrait limiter cet avantage aux seuls ménages qui consomment moins qu'une certaine quantité d'eau, par exemple moins que 150 l par jour. Ce système est utilisé à Séville et à Barcelone (réduction tarifaire sous condition de ne pas dépasser un certain volume).

⁸⁰ L'abonnement avec forfait de consommation a été interdit en France car il encouragerait le gaspillage. En fait, il y aura peu de gaspillage si le volume forfaitaire est faible. Actuellement, les usagers payent un abonnement sans forfait de consommation (tous les m³ sont facturés).

Tableau 5

COMPARAISON DES FACTURES MOYENNES

<i>Catégorie de ménage</i>	<i>Facture T.prop.</i>	<i>Facture T.progr.</i>	<i>Écart absolu €</i>	<i>Écart relatif %</i>	
<hr/>					
<i>CAS A</i>					
<i>Ménage ayant un :</i>					
<i>-revenu faible</i>	110.5	75.6	-34.9	-31.3	<i>Transfert :</i>
<i>-revenu moyen</i>	221.0	203.2	-17.8	-8.0	8%
<i>-revenu élevé</i>	331.5	419.9	+88.4	+26.6	
<hr/>					
<i>Ménage de :</i>					
<i>-une pers.</i>	130	94.4	-35.6	-27.4	
<i>-deux pers.</i>	200	176.7	-23.3	-11.6	<i>Transfert :</i>
<i>-trois pers.</i>	250	261.6	+11.6	+4.6	6.4%
<i>-quatre pers.</i>	290	329.8	+39.8	+13.7	
<i>-cinq pers.</i>	330	424.0	+94.0	+28.5	
<hr/>					
<i>CAS B</i>					
<i>Ménage ayant un :</i>					
<i>-revenu faible</i>	172.5	149.5	-23.0	-13.3	<i>Transfert</i>
<i>-revenu moyen</i>	224.5	224.0	-0.5	-0.2	2.2%
<i>-revenu élevé</i>	258.7	283.3	+24.6	+9.5	
<hr/>					
<i>Ménage de :</i>					
<i>-une pers.</i>	130	95.9	-34.1	-26.2	<i>Transfert</i>
<i>-deux pers.</i>	200	182.8	-17.2	-8.6	5.4 %
<i>-trois pers.</i>	250	256	+6	+2.4	
<i>-quatre pers.</i>	290	325	+35	+12	
<i>-cinq pers.</i>	330	426	+96	+29	

Note : *T. prop. : tarification purement proportionnelle.
T.progr. : tarification progressive décrite au Tableau 4 (Figure 9).*

en œuvre dans quelques pays.⁸¹

La tarification progressive est utilisée dans de nombreux pays industrialisés (Encadré n°8), notamment dans le Sud de l'Europe où l'inégalité de revenus est élevée⁸². En France, 13 communes sur 59 dans la région Méditerranée font appel à ce type de tarification⁸³ qui est aussi utilisée dans le Bas-Rhin. La tarification progressive a un effet important de transfert si la première tranche est nettement moins chère que la deuxième et si le volume de la première tranche n'est pas trop important.⁸⁴

La réduction de la part fixe de la tarification (frais de raccordement annualisés, frais d'abonnement⁸⁵, frais de dossier, etc.) et l'augmentation corrélative de la part variable constituent une autre méthode pour favoriser les petits consommateurs.⁸⁶ Elle peut impliquer un transfert financier significatif puisque la part fixe en France

⁸¹ En Irlande, l'eau des ménages est totalement gratuite quel que soit le volume. Dans le cas de la Flandre et dans une partie de la Wallonie, la première tranche d'eau est gratuite mais comme il faut payer une taxe d'assainissement, l'eau n'est pas gratuite. Ainsi en Wallonie, le distributeur CIESAC (Durbuy) fournit 20 m³ par an par abonné gratuitement. A Liège, cette "gratuité" limitée a été supprimée.

⁸² Les rapport interdéciles des revenus sont relativement élevés : Italie (6.2), Grèce (8.5), Espagne (9), Portugal (9.3) et Turquie (14.2). Pour la France, ce rapport vaut 9.1 et pour la Belgique, 5.4.

⁸³ Marielle Montginoul, et Olivier Alexandre : "Le prix de l'eau potable en France : principaux enseignements", CEMAGREF, 2002

⁸⁴ Anne Chohin-Kuper, Thierry Rieu et Marielle Montginoul : "Les outils économiques pour la gestion de la demande eau en Méditerranée", juin 2002. Il ressort de cette étude que, dans la Méditerranée, la première tranche est souvent de 100 m³ par an alors que le chiffre de 60 m³ serait plus normal (4 x 15 m³). Le tarif de la première tranche est inférieur de moitié à celui de la deuxième tranche à en Italie, à Malte, au Maroc, à Izmir et Diyarbakir. Si l'écart de prix est faible, la raison d'être de cette première tranche est faible (sauf au plan psychologique). L'effet de seuil est augmenté lorsque le bénéfice de la première tranche est réservé à ceux qui restent en deçà d'un certain plafond de consommation (Barcelone, Séville, Tunisie, etc.)

⁸⁵ Les frais d'abonnement peuvent être par foyer, en fonction de la taille du raccordement ou du compteur ou de la valeur foncière de l'immeuble. Il est possible de réduire les frais fixes de certaines catégories d'usagers pour des raisons sociales. En Allemagne, Angleterre, Belgique et Danemark, l'abonnement est le même pour tous les foyers raccordés quelle que soit la consommation potentielle. Dans certains pays, plusieurs ménages peuvent se partager un compteur sans subir une augmentation d'abonnement. L'abonnement minimal peut servir à payer les frais de comptage et de facturation (évalué à environ 50 €/compteur à Paris ce qui est du même ordre de grandeur que le gain attendu sur les consommations). La multiplication des compteurs individuels dans les co-propriétés est une mesure qui peut s'avérer coûteuse pour les usagers sans réelle justification au niveau de l'ensemble de la société (la réduction de volume consommé n'a pas un effet proportionnel pour le distributeur dont les frais fixes sont élevés et dont les frais variables avec le volume distribué sont de l'ordre de 20%).

⁸⁶ Les usagers doivent aussi verser des dépôts de garantie et avances sur consommation qui sont remboursables mais constituent un obstacle financier pour les abonnés pauvres qui ne sont pas en mesure de financer une avance de trésorerie pour le distributeur.

(abonnement annuel⁸⁷) représente en moyenne 91 € pour une facture moyenne de 335 € par an par abonné domestique. Si la part fixe passait de 91 € à 15 € par an, la part variable devrait augmenter de 31 %. Dans ce cas, le gain pour les 25 % plus petits consommateurs est de l'ordre de 16 % de la facture moyenne, soit un transfert financier global de l'ordre de 4% du coût total de l'eau.⁸⁸ En France, si 80% des communes font appel à un tarif binôme, il y en a malgré tout 15% (5541) qui préfèrent une tarification sans part fixe, c.-à-d. proportionnelle, et 5% une tarification forfaitaire. Dans 970 communes, il n'y a pas de frais de compteur.⁸⁹

Les tentatives de réduction de la part fixe⁹⁰ se heurtent à l'hostilité des distributeurs car cela entraîne une augmentation du prix unitaire de l'eau qui figure dans les statistiques de prix (alors que la part fixe est mal documentée), un effet négatif sur la consommation (qui décroît) et une réduction de la trésorerie du distributeur (moins importante, moins rentable et moins sûre). Les petits usagers - surtout s'ils sont pauvres - sont favorables à cette mesure car ils n'acceptent pas de devoir payer un prix moyen de l'eau qui est parfois double de celui payé par un gros usager.⁹¹ Ils acceptent mal les arguments fondés sur la contribution "équitable" des usagers avec résidence secondaire puisqu'ils n'en possèdent pas et parfois même

⁸⁷ Il n'y a pas de part fixe à Marseille, Hyères ou à Berlin, ni en Autriche, ni en Irlande. En France, la part fixe dépasserait 50 € dans la moitié des cas (CLCV) ; elle atteint 272 € à Fréhel, 213 € à Plougvenin (29), 209 € à La Force (24), 168 € à Givors (26), 167 € à Pavie (22).. En Angleterre, la part fixe de la tarification de l'eau variait en 1991 de 0 à 63% de la facture moyenne selon la société d'eau concernée. L'installation et le relevé des compteurs sont gratuits et des compteurs sont même installés dans des régions où l'eau est abondante. Le tarif Solow de Anglian Water ne comporte pas de part fixe (11% des abonnés avec compteurs ou 87 000 ménages).

⁸⁸ Calcul effectué en supposant qu'un quart des usagers consomment la moitié de la moyenne et un quart consomment 1.5 fois la moyenne. Si l'on se fonde sur le Tableau 3, le transfert des personnes à revenu élevé vers les personnes à revenu faible est de 2.7% (Cas A). Ce transfert est coûteux pour les familles riches de 4 ou 5 personnes tandis que les familles pauvres bénéficient d'une réduction de dépenses de 13.3%.

⁸⁹ Étude de l'IFEN portant sur 4985 communes en 1998. Comm. pers de Mme G. Rebeix. Parmi les villes de plus de 50 000 habitants, il y a 23 villes sans abonnement (dont 7 sans frais de compteur) et 86 villes avec tarif binôme.

⁹⁰ Selon le projet de loi sur l'eau en France, la part fixe serait réduite au minimum et tiendrait compte des frais directs causés par un abonné supplémentaire. Pour certains, la part fixe devrait refléter les investissements et la part variable, les frais d'exploitation. Une telle approche rarement mise en oeuvre impliquerait une part fixe très élevée. Voir Annexe 2.

⁹¹ Si l'abonnement vaut 210 € et la consommation vaut 30 € pour 15 m³, le coût moyen est de 16 € par m³ alors qu'un ménage consommant 200 m³ ne paye que 3.05 € par m³. A Bruxelles, 20 % des abonnés consomment moins de 32 m³ par an.

pas une salle de bain.⁹²

Finalement, si la première tranche à bas prix n'est attribuée qu'à peu de personnes et non à tous (tarification sociale, voir section 4.1.4 et Encadré n°5), l'incidence économique de la tarification progressive devient tout à fait négligeable. Par exemple, si la première tranche à 50% de réduction n'est attribuée qu'à 4 % de la population et si la consommation à prix réduit ne porte que sur le cinquième de la consommation

Tableau 6

**EFFET D'UN TARIF AVEC PREMIÈRE TRANCHE À BAS PRIX
POUR LES SEULS MÉNAGES PAUVRES**

<i>Pays</i>	<i>Consommation l/personne/jour</i>	<i>% pauvres dans pop.*</i>	<i>Fraction revenu du décile inf.**</i>	<i>Augm.prix eau %</i>
<i>Canada</i>	326	5.7	2.8	0.2
<i>Allemagne</i>	116	5.2	3.3	0.5
<i>Grèce</i>	200	8.1	3.0	0.4
<i>Italie</i>	213	8.5	3.5	0.4
<i>Mexique</i>	135	14.8	1.6	1.2
<i>Turquie</i>	195	9.6	2.3	0.5
<i>États-Unis</i>	305	11.1	1.8	0.4

Notes :

a) les pays de l'OCDE sélectionnés ont tous une proportion importante de ménages pauvres (plus de 5%).

b) Calculs effectués sur la base que la moitié de ceux qui ont un revenu inférieur à 40% du revenu médian recevront l'équivalent de la valeur de 40 l par jour à mi-tarif par personne et que le coût correspondant est réparti entre les autres usagers.

* Fraction de la population ayant un revenu inférieur à 40% du revenu médian.

** Fraction du revenu total reçue par le décile inférieur de revenu de la population. Exemple : au Mexique, les 10% les plus pauvres reçoivent 1.6% du revenu total alors qu'en Finlande, pays plus égalitaire, ils reçoivent 4.2% du revenu total.

+L'augmentation de prix correspond à la fourniture de 40l/j/personne à mi-prix à la moitié des personnes pauvres de la colonne 3.

Sources: OECD: *The Price of Water*, 1999. OECD Social Statistics, 2001. UNDP: *Human Development Report*, 2001.

⁹² En France, il y a 10% de résidences secondaires (très inégalement réparties) et 7% de logements vacants. Dans les régions touristiques, il faut tenir compte de ce que certains usagers sont absents la plupart du temps mais obligent la municipalité à faire des investissements élevés pour l'épuration des eaux usées en période de pointe dont l'amortissement, s'il est proportionnel aux volumes d'eau consommés, est coûteux pour les habitants permanents. Une solution consisterait à lier la part fixe à la valeur foncière des habitations ou à subventionner les investissements pour l'eau au moyen d'une taxe sur les propriétés bâties. Cette solution suppose que les résidences secondaires ont une valeur foncière élevée et paieront ainsi une part fixe plus grande que les résidences principales.

normale, le transfert n'atteint que 0.4% (Tableau 6, Grèce). Une manière de limiter l'effet redistributif de la première tranche à bas prix est d'en limiter le bénéfice aux personnes qui ne consomment pas plus que le plafond de la première tranche

4.1.4. La solidarité entre usagers domestiques et autres usagers

Dans de nombreux pays, le service de l'eau introduit une tarification spéciale pour les gros usagers qui sont des entreprises industrielles, commerciales ou agricoles.⁹³ Deux cas sont possibles : soit, les usagers industriels bénéficient d'une eau à bon marché qui reflète le coût de production (tarifs dégressifs), soit ils payent un prix plus élevé pour venir en aide aux usagers domestiques (tarifs progressifs). Le premier cas est fréquent dans les pays industrialisés et le second dans les autres pays.⁹⁴

Concernant l'eau d'irrigation (usagers agricoles), la solidarité s'exprime par le fait que les usagers agricoles et les autres usagers ne payent pas les mêmes redevances de prélèvement et de pollution de l'eau et que, dès lors, les usagers non agricoles contribuent indirectement à rendre l'eau des usagers agricoles moins chère. Ainsi en Italie, les agriculteurs payent une redevance de prélèvement de 47 € par module (100 litres par seconde), tandis que les ménages payent une redevance 43 fois supérieure et l'industrie 315 fois supérieure. Par ailleurs, les usagers agricoles ne payent pas les surcoûts imposés aux distributeurs qui doivent traiter de façon plus importante (dénitrification, etc.) une eau polluée par l'agriculture. Le calcul du transfert financier implicite lié à l'agriculture pose des difficultés car l'eau puisée dans les rivières pour un usage agricole peut être de qualité inférieure à l'eau destinée à la potabilisation. Pour les prélèvements d'eau potable dans le milieu, par exemple dans les nappes souterraines, il n'y a pas de raison de créer des taxes de prélèvement différentes.⁹⁵ En France, la nouvelle loi sur l'eau devrait, en principe, rééquilibrer les redevances versées par les agriculteurs aux agences et réduire celles

⁹³ En matière d'énergie électrique, quelques pays favorisent les consommateurs domestiques par des mesures tarifaires à charge des gros consommateurs (Australie, Hongrie, Japon, Suisse, République Tchèque, Turquie, Russie, Chine, Inde). Pour le gaz, les ménages sont favorisés en Finlande, Hongrie, Irlande, Pologne, République tchèque, Suisse, Turquie, Russie (*OECD Economic Surveys : Russian Federation*, 2002). Dans le domaine de l'eau, l'industrie supporte des tarifs supérieurs à celui applicable aux ménages en Italie et en République tchèque.

⁹⁴ La directive cadre sur les politiques de l'eau (Directive 2000/60/CE du Parlement et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, *J.O.C.E.*, L 327 (22/12/2000)) tend à décourager les subventions de l'eau d'un secteur par un autre secteur économique (agriculture, industrie et usages domestiques). Voir aussi art. 1 et 2v du projet de loi sur l'eau en France. Le gouvernement fédéral de l'Australie est opposées aux subventions croisées.

⁹⁵ Dans beaucoup de pays, les taxes de prélèvement varient avec l'usage (domestique, agricole, industriel) et le volume prélevé (seuil). Ce n'est pas le cas en Belgique.

des usagers domestiques.⁹⁶

Encadré n° 5

TARIFICATION SOCIALE

La tarification sociale est une tarification qui prend en compte les caractéristiques socio-économiques de l'abonné en plus des caractéristiques du raccordement et de la consommation. Elle a pour objet de réduire la charge financière de l'eau pour certaines catégories d'usagers en leur consentant un rabais sur leurs dépenses d'eau afin que l'eau reste "abordable" ou en leur offrant une aide financière pour payer leur eau. Ce soutien peut porter sur une partie du coût de raccordement, du coût de l'abonnement ou de la consommation d'une certaine quantité d'eau. Le financement de ce soutien implique généralement une subvention croisée entre groupes d'usagers et aussi entre des groupes de contribuables en cas d'aide financée par les budgets publics. La tarification sociale ne doit pas être confondue avec la tarification progressive qui ne prend en compte que la consommation. Utilisant plus d'informations, la tarification sociale peut mieux répondre à des objectifs d'équité mais les coûts d'information peuvent être plus élevés. Un compromis doit être trouvé pour que la tarification réponde aux objectifs sociaux ou redistributifs souhaités sans coûter trop chers à gérer.

4.1.5 La solidarité à objectif social

La solidarité entre les riches et les pauvres permet d'aider les plus pauvres à bénéficier d'une eau à un prix abordable. Dans les pays industrialisés, cette solidarité ne concerne qu'une petite minorité de la population (Tableau 7, colonnes 3 et 5) car il y a relativement peu de personnes ou de ménages qui ne puissent payer leur eau.⁹⁷ Mais ce n'est pas une raison pour ignorer les personnes déshéritées, comme l'a

⁹⁶ La répartition actuelle des charges des agences (1% pour les agriculteurs, 14% pour les industriels et 85% pour les particuliers) devrait évoluer au bénéfice des usagers domestiques. Ainsi, selon le projet de loi, l'assiette de la redevance pour consommation d'eau sera identique quelle que soit la catégorie d'utilisateur : industriels, agriculteurs, consommateurs individuels (*Confluence*, N°34, janvier 2002, p.17).

⁹⁷ Les personnes ayant des difficultés à payer leur eau sont principalement les pauvres en permanence sous la barre des 40% du revenu médian qui représentent 2% de la population en Belgique, 0.9% au Danemark, 2.3% en France, 4.2% en Allemagne, 7.6% en Grèce, 1.7% en Irlande, 5.5% en Italie, 1.6% au Luxembourg, 1.7% aux Pays-Bas, 7.4% au Portugal, 4.4% en Espagne, 1.8% au Royaume Uni, 4.6% au Canada et 8.8% aux États-Unis.

clairement indiqué le Premier ministre, M. J.P. Raffarin.⁹⁸ En outre, il convient de tenir compte des politiques de protection de la famille. En France à la différence d'autres pays, les familles nombreuses sont plus fréquentes chez les pauvres.

Tableau 7

QUELQUES DONNÉES SOCIALES SUR LA GRANDE PAUVRETÉ

<i>Pays</i>	<i>Taux famille nbr. dans pop.</i>	<i>Taux pop. pauvreté persistante</i>	<i>Taux famille nbr. pauvres</i>	<i>Taux pop. rev. <40% médiane</i>	<i>Écart mi 80-mi 90</i>
<i>Canada</i>	14.6	1.8	7.6	5.7	-1.1
<i>Allemagne</i>	8.3	1.8	2.4	5.2	+1.9
<i>Pays-Bas</i>	2.4	0.8	0.5	3.1	+1.2
<i>Royaume-Uni</i>	9.2	6.1	6.0	3.8	+2.2
<i>États-Unis</i>	14.3	4.6	11.4	11.1	-1.2

Explications : Dans la population allemande, 8.3% des familles sont nombreuses ; la pauvreté persistante (6 ans en dessous de 50% du revenu médian) affecte 1.8% de la population parmi laquelle il y a 2.4% de familles nombreuses (3.5 fois moins que la moyenne). La pauvreté définie par un revenu après impôts et transferts de moins de 40% du revenu médian concerne 5.2% de la population, c.-à-d. 1.9% de plus que dix ans plus tôt (3.3% au milieu des années 80). Source : OCDE, 2001.

La solidarité à objectif social peut se justifier par le fait que les pauvres payent une plus forte part de leurs revenus pour l'eau que les riches⁹⁹ puisque la consommation d'eau par personne varie relativement peu avec les revenus. Dans des pays

⁹⁸ Selon M. J.P. Raffarin (*Le Monde*, 27/7/02), une augmentation du tarif de l'électricité aurait représenté "un risque d'injustice" pour "bon nombre de Français exposés à des conditions difficiles de vie" (ménages modestes). M. Pierre Méhaignerie, Président de la Commission des finances de l'Assemblée Nationale explique : "C'est un autre signe donné par le Gouvernement qui montre sa volonté de prendre en compte ceux qui ont du mal à joindre les deux bouts". En France, il y a 11.7% de ménages de 5 personnes et plus dans les ménages sous 50% de la médiane de revenu à comparer à 6.8% dans l'ensemble des ménages.

⁹⁹ La part de l'eau dans les revenus est trois fois supérieur pour le premier décile que pour la moyenne des revenus dans des pays comme l'Angleterre ou l'Ecosse. Dans d'autres pays plus égalitaires, l'écart n'est que de deux. En Angleterre, la variation de consommation d'eau est de 71 % entre les appartements et les maisons individuelles et de 107 % entre les logements valant moins de 40 000 £ et ceux valant plus de 320 000 £. La variation interdécile de consommation par rapport au revenu est d'environ 55% dont 12% lié à la taille des ménages (plus grande dans les déciles élevés) (N. Rajah, op. cit.). Au Danemark, elle est de 26% et au Japon de 50%. Lorsque l'inégalité de revenu augmente, l'écart de consommation d'eau augmente. En Belgique, la variation interdécile de consommation par personne est de 54 % (le dixième décile de consommation d'eau consomme 54% de plus que le premier). En France, elle vaut 31 % (revenu de plus de 250 kF/an par uc et revenu de moins de 30 kF par uc) ou 141 % (revenu total de plus de 500 kF et revenu total de moins de 70 kF par ménage). L'uc vaut 1 pour le premier adulte, 0.5 ou 0.3 pour les personnes de plus de ou de moins de 14 ans.

comme la France ou la Belgique, il existe un facteur de l'ordre de 1.4 entre la consommation d'eau par personne du dernier et du premier décile de revenu par unité de consommation.

Cette solidarité au bénéfice des plus pauvres peut s'exprimer par des mécanismes de tarification "sociale" a priori ou par des prises en charge a posteriori des factures impayées. L'expérience montre que la première méthode (qui peut être associée à un "droit à l'eau") touche beaucoup de personnes tandis que la seconde méthode (qui correspond à un "secours" pour payer l'eau) est d'un effet social très limité. Par exemple, l'aide a priori pourrait toucher 500 000 ménages en France tandis que l'aide a posteriori n'en toucherait que 50 000. L'écart est indicatif du fait que les pauvres n'aiment pas faire des démarches pour recevoir une aide relativement faible à laquelle ils ont droit.¹⁰⁰

Aide a priori

La tarification sociale (Encadré n°5) a pour objet d'adapter le prix de l'eau en fonction de considérations liées aux caractéristiques de l'utilisateur¹⁰¹, telles que son âge (tarif pour les pensionnés en Australie¹⁰²), sa santé (tarif pour certains types de maladies en Angleterre et en Australie), la taille de la famille (tarif pour les familles nombreuses¹⁰³ en Belgique, au Luxembourg, en Angleterre, en Grèce, à Barcelone

¹⁰⁰ Selon une étude sur "Le logement des plus démunis en Val de Marne" (CREDOC, Coll. des rapports, n°39, juill. 1988), entre le tiers et la moitié des familles très pauvres susceptibles de recevoir la prestation logement ne la recevait pas.

¹⁰¹ Il faut se garder de l'a priori selon lequel il ne peut y avoir qu'un prix pour l'eau dans un service public (bien que ce soit souvent le cas au nom de l'égalité des prix d'accès aux services publics). En réalité, il existe en France de nombreux exemples de services publics qui sont disponibles à des prix différents selon les revenus, l'âge ou la situation de famille de l'utilisateur (cantines scolaires, conservatoires de musique, transports) (voir la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions en ce qui concerne les services publics à vocation éducative et culturelle). Au plan social, il existe des aides pour d'autres biens essentiels tels que la nourriture de base, l'énergie, le téléphone, le logement ainsi que des aides en nature (bons).

¹⁰² En Australie, Sydney Water finance les bons d'eau remis par les municipalités aux personnes pauvres (25 A\$ par trimestre par ménage, 470 000 A\$ par an, 4600 ménages). Sydney Water offre aussi une réduction de 33% sur les factures des pensionnés pauvres.

¹⁰³ En Angleterre, les familles pauvres avec compteur ont droit à limiter leurs dépenses d'eau à la valeur moyenne dans leur région. En Flandre, la taxe d'assainissement dépend du nombre de personnes dans les ménages qui consomment de l'eau de puits ou de l'eau de pluie.

Tableau 8
LES COÛTS D'UNE AIDE ÉVENTUELLE
POUR L'EAU EN FRANCE
SELON LE NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

<i>Bénéficiaires potentiels</i>			<i>Aide pour l'eau</i>			<i>Remarques</i>
<i>Ménages</i>	<i>Personnes</i>	<i>% pop.</i>	<i>% vol. eau</i>	<i>coût M€</i>	<i>coût €/hab.</i>	
50 000	110 000	0.2	0.04	3.7	0.06	<i>Nbr. de bénéficiaires de la convention solidarité-eau</i>
200 000	440 000	0.7	0.15	14.7	0.24	<i>Nbr. de personnes aidées pour impayés d'électricité</i>
766 000	1 700 00	2.9	0.58	57.9	0.96	<i>1/3 des titulaires d'allocations sous condit. de ressources</i>
2 300 000	5 060 000	8.4	1.68	168	2.81	<i>Titulaires d'alloc. sous condit. de ressources</i>

Hypothèses:

- a) 2.2 personnes par ménage ; consommation moyenne: 150 l/jour par personne.
 b) aide de 60 litres à mi-tarif par personne (33.6 €/an par personne ou 73 €/an par ménage).
 c) chiffre d'affaires : 10 000 M€ pour une population de 60 millions.

etc.), ses ressources (réductions pour les plus démunis au Portugal¹⁰⁴, aux États-Unis¹⁰⁵ et en Australie), le type d'habitation (Espagne¹⁰⁶) ou la valeur foncière du logement (Angleterre).¹⁰⁷ Le coût global de la solidarité à objectif social varie avec le nombre de bénéficiaires et le montant de l'aide. Le Tableau 8 fait apparaître le coût pour différents cas en France dans l'hypothèse où les bénéficiaires recevraient 60 l par jour et par personne à mi-tarif.

Il existe plusieurs formes de tarification sociale (Encadré n° 6) et plusieurs moyens pour les mettre en œuvre tels que la réduction, rabais ou abattement sur des éléments de la facture tels que la part fixe ou le coût unitaire de l'eau, l'attribution des premiers m³ d'eau à prix réduit (coupons d'eau encaissables auprès du distributeur¹⁰⁸, "lifeline tariff"), la non comptabilisation d'une première tranche de consommation (forfait comportant une fourniture gratuite) et le remboursement par l'aide sociale d'une partie de la facture payée au distributeur.

Les principaux mécanismes de solidarité ciblée sont donnés à l'Encadré n° 7. On y trouve des aides liées à la tarification de l'eau et des aides publiques qui peuvent prendre la forme d'une aide sociale (en m³ ou sous forme monétaire). Le coupon d'eau est utilisée en Belgique (Flandre, droit à 15 m³ gratuits pour les

¹⁰⁴ Au Portugal, le tarif social utilisé à Loulé (Algarve) affecte le prix unitaire de la ressource, les frais d'assainissement et /ou les frais d'abonnement de sorte que 10 m³ par mois au tarif social est facturé 46% moins cher que 10 m³ au tarif normal.

¹⁰⁵ Le projet de loi fédérale S.1961. Water Investment Act of 2002 (section 203) autorise les services publics à utiliser les subventions fédérales pour financer des aides au bénéfice des personnes désavantagées (prêts à des conditions favorables, abandon de créance pour les impayés). Des programmes d'aide pour l'eau au bénéfice des ménages pauvres existent dans douze États des États-Unis bien que l'eau y soit peu coûteuse. 13% des distributeurs offrent des réductions pour les pauvres (29% des usagers) et 7% pour les petits consommateurs (9% des usagers). A Boston, les pauvres bénéficient d'une ristourne de 25%. A Seattle, le rabais est de l'ordre de 50% (1 M\$ soit 3% des factures pour 15 000 ménages sur 266 000, de sorte que la part de l'eau dans le budget des ménages pauvres soit abaissée de 8.9% à 5.3%). A Los Angeles, le programme d'aide de 16 M\$ (220 000 bénéficiaires) a permis en 1995 de réduire la part des dépenses d'eau de 2.6% à 1% des revenus. OECD : *Social Issues in the Provision and Pricing of Water Services*, 2003

¹⁰⁶ A Barcelone, l'abonnement varie avec la taille et la valeur des habitations.

¹⁰⁷ En Angleterre, le prix payé par un abonné sans compteur augmente avec la valeur du logement.

¹⁰⁸ Les coupons ou bons de consommation d'eau (assimilables à un ticket service ou ticket repas) sont utilisés pour payer une partie ou la totalité des factures d'eau des bénéficiaires. Ils sont l'équivalent des bons alimentaires ("food stamp"). Ils sont pris en charge par le distributeur et/ou les pouvoirs publics et permettent d'obtenir une quantité d'eau gratuite ou à tarif réduit ou de bénéficier d'une ristourne sur la facture d'eau ("lump sum transfer"). Les bons d'eau ont pour objet d'aider le bénéficiaire à payer l'eau, non pas de créer un prix unitaire réduit. En principe, ils ne devraient pas être utilisables pour payer d'autres biens que l'eau et ils ne devraient pas être négociables (aide insaisissable et incessible). Ils pourraient porter le numéro de compteur ou de l'abonnement du bénéficiaire.

Encadré n°6

FINANCER L'EAU DES USAGERS PAUVRES

Pour financer une partie de l'eau consommée par les usagers les plus pauvres, il faut mettre en place des mécanismes destinés à prendre en charge l'aide apportée. A cette fin, il faut déterminer :

a) le montant moyen de l'aide, par exemple la valeur de tant de litres par jour et par personne ou une partie de la partie fixe (abonnement annuel) ou des frais de raccordement ;

b) le nombre de bénéficiaires et leur identité (cette dernière tâche incombe généralement aux pouvoirs publics en se fondant sur des catégories préexistantes de bénéficiaires de certaines aides sociales) ;

c) les fournisseurs de l'aide (est-ce les contribuables ou les usagers ? Dans ce dernier cas, est-ce par subvention croisée interne au service de l'eau ou à travers une redevance sur l'eau consommée ?). Intervention éventuelle d'un fonds de péréquation entre les services d'eau ou entre les régions, contribution éventuelle de l'Etat ;

d) les destinataires de l'aide (est-ce les usagers pauvres ou les syndicats de copropriété de ces usagers ou les services de l'eau qui accordent un rabais ?) ;

e) la forme de l'aide (est-ce une aide en espèces liée ou non à d'autres aides ou une aide en nature sous forme d'un coupon "eau" donnant droit à x m³ d'eau fournie par un distributeur déterminé) et la modulation éventuelle de cette aide (par exemple, en fonction du degré de pauvreté, de la taille de la famille ou du mode de distribution).

Le choix du tarif social sera également influencé par les considérations suivantes:

a) coût de gestion du mécanisme d'aide (dépenses pour identifier les bénéficiaires, calculer le montant de l'aide et le verser). Financement de ces frais de gestion ;

b) confidentialité (le distributeur ou le syndic sont-ils informés que l'utilisateur est bénéficiaire de l'aide? Le destinataire peut-il ou non vendre ses coupons d'eau à un autre usager?) ;

c) efficacité réelle (% de personnes recevant l'aide par rapport aux personnes qui y auraient droit) ;

d) ciblage (% de personnes aidées parmi les pauvres) et fuite (% de personnes aidées qui ne sont pas pauvres); risque de corruption des personnes chargées d'identifier les pauvres; confidentialité des informations sur les situations familiales et ressources ;

e) détournement de l'aide (quelle part de l'aide pour l'eau est utilisée à d'autres fins par les destinataires? quelles sont les sanctions pour non-paiement de l'eau par un destinataire de coupons "eau" qui a préféré les revendre?).

Encadré n°7

DIVERS MÉCANISMES DE SOLIDARITÉ

	<i>QUI PAYE ?</i>	
	<i>Le contribuable en général ?</i>	<i>L'usager en général?</i>
<i>QUI REÇOIT?</i>	<i>L'usager pauvre?</i>	<i>Allocation d'eau (en espèces)</i>
<i>QUI DÉSIGNE LES BÉNÉFICIAIRES?</i>	<i>Le distributeur d'eau?</i>	<i>Coupon d'eau (m³)</i>
<i>QUI GÈRE LE SYSTÈME ET QUI SUPPORTE LES FRAIS ADMINISTRATIFS?</i>	<i>Déduction sur factures (péréquation sociale)</i>	<i>Réduction tarifaire (tarif social)</i>
<i>QUI GÈRE LE SYSTÈME ET QUI SUPPORTE LES FRAIS ADMINISTRATIFS?</i>	<i>Le distributeur? L'aide sociale?</i>	<i>Les pouvoirs publics? L'aide sociale? Le distributeur? Sur quelle base? Le bénéficiaire doit-il effectuer une demande préalable?</i>
<i>QUI GÈRE LE SYSTÈME ET QUI SUPPORTE LES FRAIS ADMINISTRATIFS?</i>	<i>Le distributeur? L'aide sociale?</i>	<i>La municipalité?</i>

Encadré n°8

TARIFICATION AVEC PREMIÈRE TRANCHE A BAS PRIX

<i>Bénéficiaires</i>	<i>TARIFICATION SOCIALE</i>		<i>TAR. GÉNÉRALE</i>
	<i>Pauvres</i>	<i>Familles nbr</i>	<i>Tous</i>
<i>Première tranche gratuite</i>	<i>Flandre Afr.Sud</i>	<i>Iran</i>	<i>Afr.Sud Iran</i>
<i>Première tranche à bas prix</i>	<i>Australie Chili Colombie Mexique Panama Portugal Barcelone Royaume-Uni Ukraine États-Unis France (projet) Brésil (projet)</i>	<i>Barcelone, Murcie Séville, Madrid, Vietnam Luxemb. Flandre Grèce Roy.-Uni Wallonie Brésil Malte Athènes</i>	<i>Estonie, Portugal, Espagne, Indonésie Grèce, Italie Wallonie, Flandre Maroc, Tunisie Bolivie, Panama Turquie, Chili Corée, Ethiopie États-Unis, Mexique Japon, Suisse Ouganda, Kenya Argentine, Luxemb. Philippines, Brésil Australie, etc.</i>
<i>Taxation réduite</i>	<i>Pays-Bas Flandre Bruxelles Tokyo</i>		.
<i>Tranche illimitée et gratuite</i>			<i>Irlande+Irl.Nord Turkménistan</i>
<i>Tranche illimitée et prix forfaitaire</i> <i>(population sans compteur d'eau en %)</i>			<i>Canada (43%) Grèce(?) N.Zélande (75%) Roy.-Uni (80%) Danemark (33%) Islande (100%) Norvège (90%) Pologne (90%) Mexico City (33%) Anvers, Rotterdam Amsterdam (96%) Estonie (35%) Rép.tchèque (35%) Turquie (?) ex-URSS Inde (50%),Tanzanie Indonésie, Thaïlande, Malaisie,Singapour Argentine, etc.</i>

pauvres).¹⁰⁹ Le rabais tarifaire est utilisé en Angleterre (à charge des distributeurs)¹¹⁰ et la déduction sur facture en Australie ou au Chili (à charge des pouvoirs publics).

La tarification sociale est une technique utilisée en France dans d'autres domaines que l'eau tels que les transports publics¹¹¹, l'électricité, le téléphone, la télévision, les cantines scolaires, les manifestations culturelles, etc.

La tarification sociale n'affecte pas l'efficacité économique pour autant que la consommation d'eau des bénéficiaires dépasse le niveau de consommation à tarif réduit. En effet, dans ce cas, elle n'affecte pas le prix marginal de l'eau (Figure 10). Même les entreprises privées comme dans le secteur de la grande distribution offrent des cartes de réduction à des catégories sociales telles que familles nombreuses, fonctionnaires, etc.

L'inconvénient principal de la tarification sociale est d'exiger la mise en place d'un système d'identification des bénéficiaires d'aides pour l'eau qui peut se révéler lourd et coûteux à gérer si les catégories de bénéficiaires et les noms des bénéficiaires ne sont pas connues a priori. En général, les pouvoirs publics (services de police, caisses d'allocations familiales, services sociaux, autorités fiscales, etc.) ou les représentants de la société civile (autorités religieuses, chefs de communautés, etc.) connaissent la composition des ménages¹¹² et parfois même peuvent identifier

¹⁰⁹ L'attribution de 15 m³ par personne à mi-tarif en Flandre pèse peu sur l'économie des réseaux de distribution car les usagers consomment beaucoup plus que la première tranche. A Bruxelles (P. Cornut : *La circulation de l'eau potable en Belgique et à Bruxelles : enjeux sociaux de la gestion d'une ressource naturelle*, Université Libre de Bruxelles : thèse de doctorat en sciences géographiques, 298 p., 2000), l'abonné modal consomme 50 m³ par an ; le premier décile est à 18 m³, le deuxième décile à 32 m³, le cinquième décile à 71 m³ et le neuvième décile à 180 m³ par abonné et par an. D'autre part, le premier décile de consommation par personne est à 28 m³/an et le neuvième décile à 43 m³/an. Très peu de personnes consomment moins de 15 m³/an.

¹¹⁰ Ce programme conçu pour 443 000 bénéficiaires n'a pas eu l'effet souhaité puisque fin 2001, seul 1724 personnes en ont bénéficié et qu'elles n'ont reçu que 25 £ alors que les calculs prévoient 50 £. Ceci peut être dû aux demandes "indiscrettes" des distributeurs auxquelles les pauvres ne voulaient pas répondre. Rares sont ceux qui acceptent d'informer leur distributeur d'eau qu'ils souffrent d'incontinence grave ou de maladie de la peau nécessitant beaucoup d'eau.

¹¹¹ En matière de transports collectifs urbains, 92% des réseaux appliquent la gratuité pour au moins une catégorie sociale, le plus souvent les personnes âgées. En 2000, la part des voyages gratuits se situait autour de 16%. Cette gratuité est parfois financée par le versement transport des entreprises. En outre, il y a la part des voyages à tarif réduit (étudiants, militaires, chômeurs, etc.). La tendance générale est d'éviter la gratuité généralisée et de demander une participation modeste à certaines catégories sociales. *Le Monde*, 3/12/2002.

¹¹² En Belgique existe un registre de la population avec le domicile de chaque résident. En France, la taxe d'habitation prend en compte le nombre de personnes au domicile.

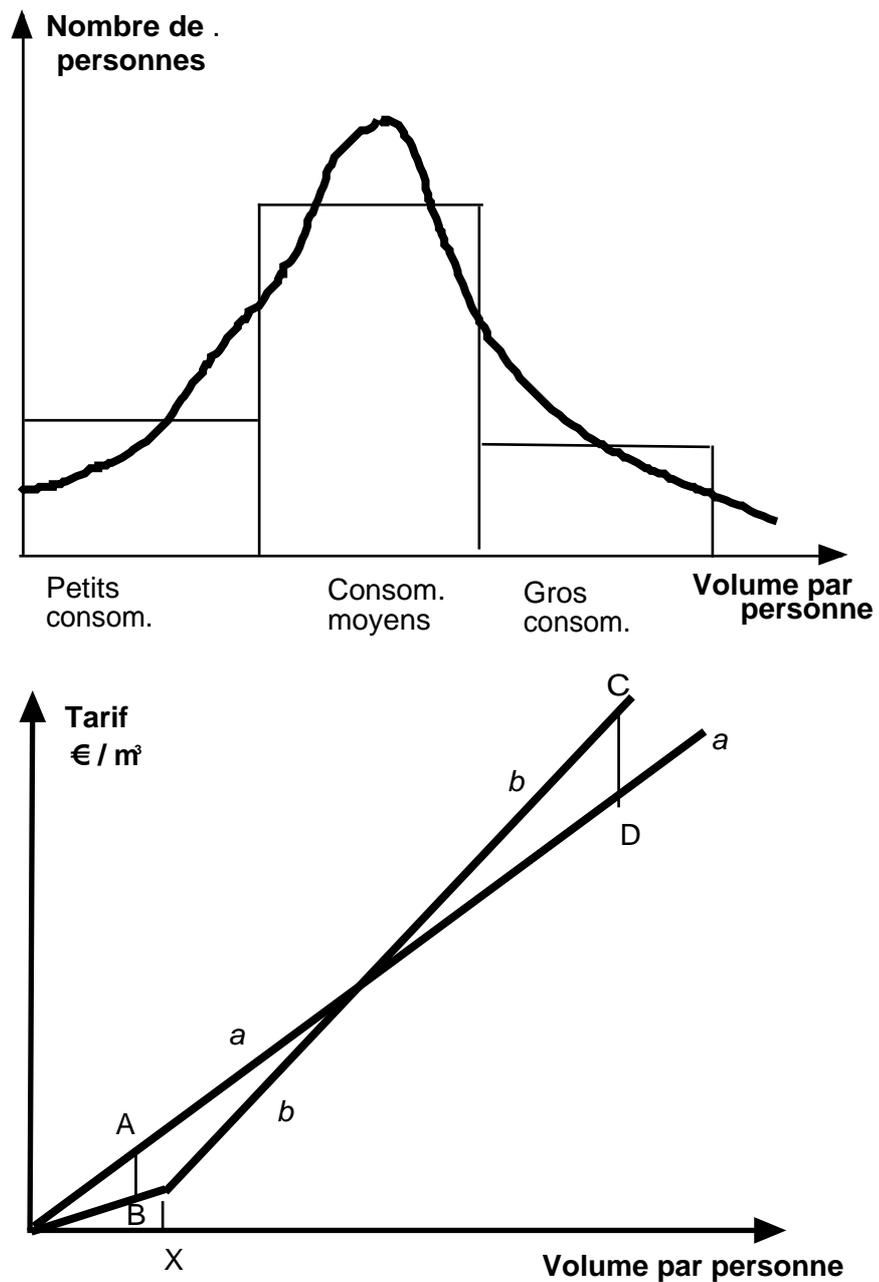


Figure 10. TARIFICATION SOCIALE (FAMILIALE)

Le tarif proportionnel a est remplacé par un tarif social b qui prend en compte le nombre de personnes dans le ménage de l'abonné. Chaque usager reçoit X litres à mi-tarif mais en contrepartie le prix unitaire au delà de X est plus élevé. Les petits consommateurs bénéficient d'un transfert AB financé par CD (gros consommateurs).

On peut aussi demander aux bénéficiaires potentiels de remplir des dossiers particuliers de demande d'aide pour l'eau. Cette solution a l'inconvénient de limiter l'aide à une petite partie des bénéficiaires potentiels car trop de personnes ne feront pas les démarches en se conformant aux exigences précises de l'administration. Des enquêtes ont montré qu'entre les trois quarts et les neuf dixièmes des personnes qui devraient être aidées ne le sont pas compte tenu des procédures mises en place et du caractère parfois jugé humiliant de la demande. Vu la modicité de l'aide pour l'eau dans l'ensemble des aides sociales, il paraît vraisemblable qu'il y aura peu de demandes spécifiques sauf si elles sont regroupées avec les autres demandes d'aide.

L'ensemble des coûts administratifs pour fournir une aide aux pauvres (identification des bénéficiaires et versement de l'aide) devra être limité de façon à rester largement en dessous de l'aide reçue pour l'eau qui sera nécessairement peu importante.¹¹³ Ils n'ont pas semblé excessifs dans le cas de la Belgique, du Chili et d'autres pays figurant à l'Encadré n°8, où le distributeur a su appliquer un tarif différencié à ses différents abonnés. Même dans la grande distribution, on sait distribuer des cartes de réduction à toutes sortes de catégories de clients.

Lorsqu'il n'existe pas de bases de données statistiques ou sociales pour identifier les bénéficiaires éventuels, le coût d'identification des personnes aidées pour l'eau peut devenir prohibitif au regard du coût de l'aide apportée parce que l'administration doit réunir trop d'informations. Dans ces cas, il peut être préférable de faire appel à des identifiants moins parfaits (par exemple, les habitants de tel type de maison, de tel quartier ou de telle région, les usagers ayant tant de robinets ou de toilettes). L'imperfection de l'identification pourra être corrigée par un filet de sécurité géré par les services sociaux au cas par cas pour donner une aide à des personnes ignorées mais qui auraient dû la recevoir.

¹¹³ L'examen au cas par cas des dossiers individuels après enquête sur les ressources et autres caractéristiques des ménages est une solution lourde et coûteuse de nature à décourager tant les bénéficiaires potentiels (qui doivent fournir à nouveau des justificatifs) que les services sociaux souvent subchargés dans les régions pauvres qui doivent à la fois aider les bénéficiaires et vérifier leurs justificatifs.

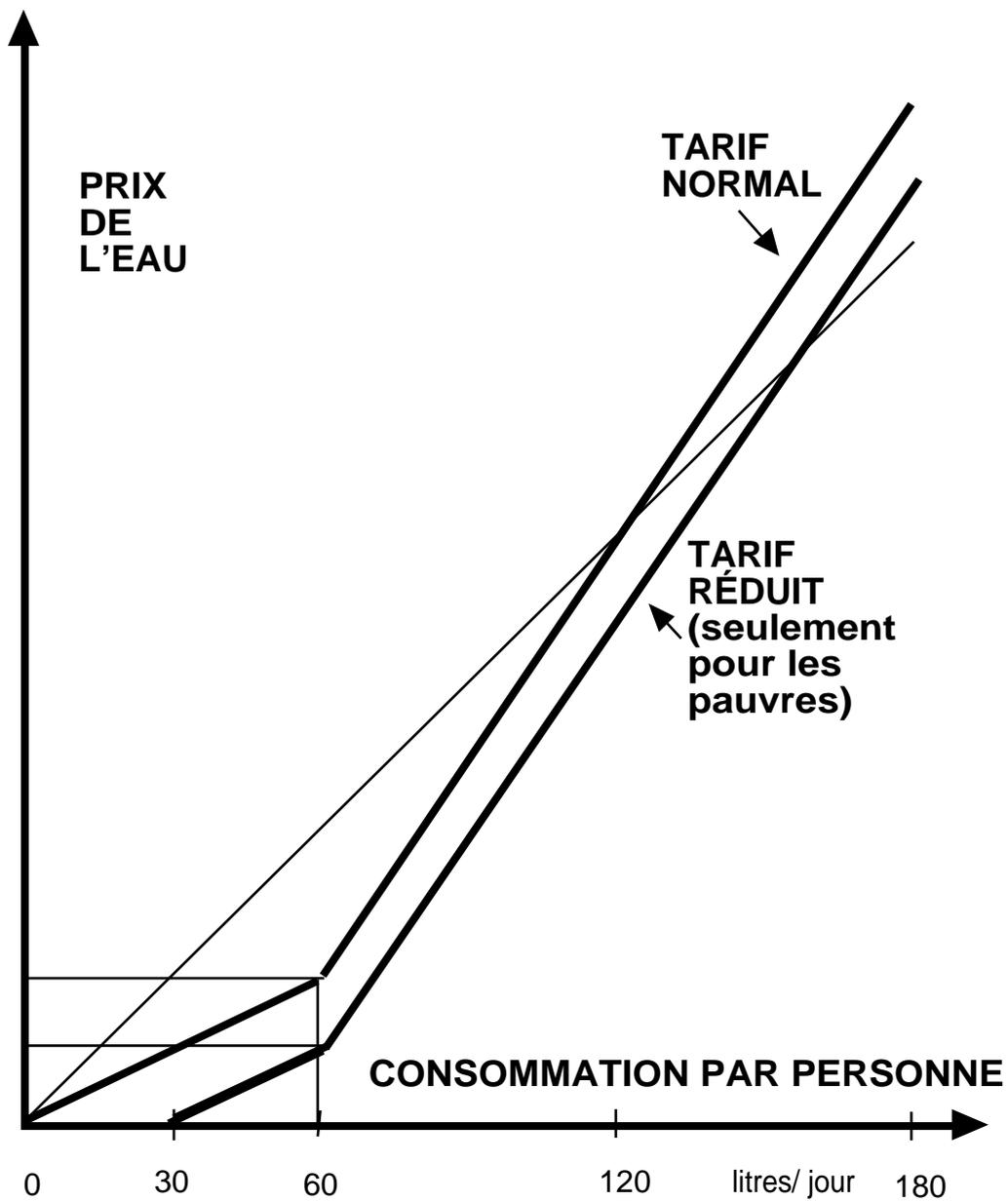


Figure 11. UN EXEMPLE DE TARIFICATION SOCIALE
 (prise en compte de la taille du ménage et du revenu)

Dans certains cas, il vaudra mieux subventionner les frais de raccordement et d'abonnement que la consommation elle-même¹¹⁴ car cela permet de supprimer un obstacle financier à l'accès à l'eau et également de réduire le nombre de versements. Par ailleurs, cette subvention ne nécessite pas la présence de compteurs volumétriques coûteux à installer, à entretenir et à relever.

Un aperçu des divers modes de tarification de la première tranche de consommation est donné à l'Encadré n°8 où il apparaît que de nombreux pays industrialisés pratiquent une forme de solidarité sociale pour l'eau. Mais il existe des exceptions. Ainsi en Norvège, Suède, Allemagne et Danemark, il ne semble pas exister de tarifs sociaux d'aucune sorte pour l'eau car les problèmes liés aux prix de l'eau sont résolus directement par l'aide sociale générale sans qu'il soit nécessaire de créer de mécanismes particuliers.

En France, dans des villes comme Dreux, des systèmes de bons d'aide pour l'eau au bénéfice des pauvres ont été mis en place et financés par la municipalité et le distributeur d'eau.¹¹⁵ Des fonds communs de solidarité ont également été constitués à Calais, Villeneuve Saint-Georges et Albertville. En 2002, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture la tarification d'une première tranche à un prix réduit pour les plus démunis (sur le modèle de ce qui se fait pour l'électricité et le téléphone¹¹⁶) mais ce texte pourrait être modifié avant son adoption définitive. Depuis 1992, il n'est plus permis d'attribuer une première tranche gratuite sous forme de forfait de consommation.¹¹⁷

La mise en place en France d'une tarification sociale de l'eau a suscité des

¹¹⁴La prise en charge d'une partie des frais fixes des pauvres trouve un écho favorable auprès des économistes libéraux car cela ne change pas le coût unitaire de l'eau (signal de prix). Il devrait en être de même pour un rabais sur la première tranche dans la mesure où l'utilisateur consomme plus que le plafond de la première tranche.

¹¹⁵ Lyonnaise des Eaux, 100 kF/an; ville de Dreux, 100 kF/ an. L'aide pour l'eau a atteint 6 F par habitant et a été de 512 F par bénéficiaire (390 pour une ville de 35 000 habitants).

¹¹⁶ Pour le téléphone, les bénéficiaires de l'aide sont les titulaires du RMI, ASS ou AAH et reçoivent sur demande une réduction de 5.03 € par mois. La demande de réduction sociale téléphonique est adressée à la CAF, la Mutualité agricole ou les ASSEDIC qui versent le montant de la réduction à l'opérateur téléphonique qui fait une déduction sur la facture du bénéficiaire. En Ile-de-France, la carte "solidarité transport" (50% de rabais sur la SNCF, la RATP et OPTILE, trajet en IDF) est disponible à compter du 1/3/2002 pour les bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC), du RMI ou de l'aide médicale de l'Etat (AME).

¹¹⁷ Cette interdiction ne paraît pas pleinement fondée car elle fait obstacle à la création d'une forme de tarif progressif qui reste autorisé. Elle se justifie par la notion que tout m³ distribué doit être vendu à un prix positif pour ne pas risquer d'être gaspillé ou pour ne pas donner un signal de gratuité. Une telle approche est justifiée pour un grand forfait mais pas pour un forfait de l'ordre de quelques m³ par mois.

débats passionnés sans commune mesure avec l'enjeu économique.¹¹⁸ En effet, si l'on suppose qu'il y ait 4 % de bénéficiaires d'un tarif social équivalent à une réduction de prix de 25% du prix de la consommation moyenne, le coût de la solidarité entre les riches et les pauvres impliquerait un surcoût total de 1 % du prix de l'eau (Encadré n°9). Concrètement, la solidarité envers les pauvres signifie que chaque personne devrait donner 1.7 litre d'eau par jour au bénéfice de ceux qui ne peuvent payer leur eau. Comme le disait M. Jean Dausset, ancien Président de l'Académie de l'eau¹¹⁹, il suffirait que **chaque ménage français donne un seau d'eau par jour pour financer intégralement la solidarité de l'eau en France**. La dépense est faible pour des ménages qui consomment 30 à 40 seaux par jour.

Si 5 millions de personnes (8.3 % de la population) bénéficiaient d'un rabais de 50% sur 60 litres par jour alors que la consommation moyenne est de 150 litres par jour, le surcoût pour l'ensemble des usagers en France serait de 1.7% du prix de l'eau.¹²⁰ Le transfert que cette mesure impliquerait est nettement plus faible que le transfert lié à la réduction de la part fixe de l'abonnement à l'eau (environ 4%, voir section 4.1.3). Comme le nombre de bénéficiaires sera probablement plus faible que 5 millions et que le volume à mi-tarif sera sans doute inférieur à 60 litres par personne, la proposition de créer un tarif social de l'eau (Tableau 8) devrait être d'un coût proche de 1% du prix de l'eau.

La Flandre a créé en 1997 un système de tarification où la première tranche de consommation d'eau par personne bénéficie d'un tarif réduit (Figure 10). Cette mesure est favorable aux familles nombreuses principalement celles qui consomment peu d'eau par personne. Elle a conduit à une augmentation du prix marginal de l'eau qui a été amplifiée par la réduction corrélative de la consommation. En outre, les

¹¹⁸ Pour certains, l'eau des plus démunis ne doit pas être financée par les distributeurs d'eau (tarification sociale) car ceux-ci n'ont aucune responsabilité en matière d'action sociale et ne sont pas chargés de s'occuper des besoins fondamentaux de leurs clients pauvres. Selon cette approche défendue par la Commission mondiale de l'eau, cette préoccupation sociale relève des pouvoirs publics (contribuables) et des œuvres caritatives qui peuvent organiser des distributions gratuites ou donner des aides financières comme elles le font déjà pour le pain. Par contre, d'autres pensent que les préoccupations sociales ne peuvent être exclues des tâches d'un service d'intérêt général et que ces services peuvent être tenus de remplir ces tâches sociales à condition que ceci ne porte pas atteinte à leur fonction principale. Dans son examen de la loi française sur l'électricité, l'AIE-OCDE relève qu'en principe, il serait préférable de soutenir les pauvres par un soutien direct et personnalisé plutôt que par un droit à la fourniture ininterrompue d'une quantité minimale d'électricité. Mais l'OCDE conclut néanmoins que le service minimum est une option pleinement compatible avec la concurrence à condition que les coûts correspondants soient pris en charge par un fonds de péréquation.

¹¹⁹ *Les Échos*, 9/4/2001, *Revue Quart Monde*, n°180, nov. 2001.

¹²⁰ La CMU complémentaire pour 4.4 millions de personnes a impliqué en 2001 un transfert de 860 M€. Fournir 60 l par jour avec un rabais de 1.5€/m³ à 5 millions de personnes coûterait 164 M€ par an à comparer au chiffre d'affaires de l'eau de 10 000 M€.

Tableau 9

**LE PRIX DE L'EAU SELON LA TAILLE DU MÉNAGE ET
LE REVENU (€ par an)**

		Taille du ménage (personnes)				
		1	2	3	4	5
<i>Revenu très faible (5%)</i>	A	65	100	125	145	165
	B	26,3	30,1	26,3	18,8	11,3
	C	35,1	40,1	35,1	25,1	15,0
	D	43,5	49,7	43,5	31,0	18,6
<i>Revenu faible (15%)</i>	A	65	100	125	145	165
	B	52,6	75,2	94,0	109,0	124,1
	C	70,2	100,3	125,3	145,4	165,5
	D	86,9	124,1	155,2	180,0	204,8
<i>Revenu moyen (60%)</i>	A	130	200	250	290	330
	B	150,4	210,6	240,6	255,7	270,7
	C	200,6	280,8	320,9	341,0	361,0
	D	223,4	312,8	357,5	379,8	402,2
<i>Revenu élevé (20%)</i>	A	195	300	375	435	495
	B	248,2	361,0	428,7	473,8	518,9
	C	330,9	481,3	571,6	631,8	692,0
	D	286,7	417,1	495,3	547,5	599,7

Hypothèse : Composition des ménages : Tableau 3. Consommation d'eau : Cas A. L'abonnement éventuel vient en supplément.

Explications : a) La ligne A donne le prix initialement payé pour l'eau (2.74 €/m³ pour la consommation du Tableau 3). b) Une nouvelle tarification est introduite selon laquelle chaque personne à très faible revenu reçoit 30 l/jour gratuit et 30 l/jour à mi-tarif tandis que toutes les autres personnes reçoivent 60 l/jour à mi-tarif. Le coût total de l'eau est réparti au prorata des consommations compte tenu des allocations à tarif réduit (Figure 11). La ligne B donne le prix payé après augmentation du prix unitaire de 50.4% au delà de 60l/j pour équilibrer recettes et dépenses. On a supposé qu'il n'y a pas de variation de consommation avec le changement de mode de tarification (élasticité nulle). La part du prix total de l'eau prise en charge par le groupe des personnes à revenu très faible passe de 2.5 à 0.6%, par les personnes à revenu faible de 7.5 à 5.7%, par les personnes à revenu moyen de 60 à 59% et par les personnes à revenu élevé de 30 à 34.7%. Le transfert associé à la nouvelle tarification est de 4.7%. c) La ligne C donne le prix payé dans l'hypothèse où le prix total de l'eau est augmenté de 33.3%. Les ménages de très faible revenu sont épargnés par cette augmentation de prix et les ménages à faible revenu se retrouvent pratiquement dans la situation initiale. d) La ligne D traite du cas d'une élasticité non nulle de la consommation qui se traduit par une réduction de 10 % de la consommation des ménages à revenu moyen et de 30 % de ceux à revenu élevé au delà de 30 litres par jour par personne incompressible. Dans ce cas, la consommation des ménages à revenu élevé diminue et l'augmentation de coût est reportée sur les ménages à revenu moyen.

ménages les plus pauvres bénéficient de la gratuité pour la première tranche. En Wallonie, il est prévu de créer un système de tarification également fondé sur le nombre de personnes dans le ménage.

L'effet d'une tarification sociale s'inspirant du modèle mis en œuvre en Flandre est calculé au Tableau 9 qui donne le prix payé pour l'eau en fonction du niveau de revenu et de la taille du ménage dans diverses hypothèses. Le système de tarification consiste en l'attribution à chacun, d'une première tranche à mi-tarif, et pour les plus pauvres, d'une gratuité sur la moitié de la première tranche (Figure 11). Ce système implique une augmentation du prix unitaire de l'eau au delà de la tranche à tarif réduit pour compenser la réduction sur la première tranche. Il est favorable aux ménages à très faibles revenus et en particulier aux familles nombreuses pauvres. En contrepartie, il est défavorable aux ménages aisés, tout particulièrement ceux sans enfants. Le transfert est de 4.7% et l'augmentation moyenne de prix de l'eau pour les ménages à revenus élevés est de 16%. Dans le cas étudié, il serait possible d'augmenter le prix total de l'eau de 33% sans augmenter la charge financière des ménages à faibles revenus par rapport à la tarification proportionnelle.

L'augmentation sensible du prix unitaire qui résulte de la mise en œuvre de cette tarification a un effet négatif sur l'image du distributeur auprès du public et incite les usagers à économiser l'eau. Les ménages à revenus élevés peuvent du fait de leur mode de vie réduire leur consommation d'eau par des mesures d'économie, le recours à l'eau de pluie ou le pompage d'eau d'un puits privé. Dans la mesure où l'élasticité de la demande est plus forte pour les ménages à revenus élevés que pour les autres ménages, la consommation des premiers ménages pourra diminuer de manière plus importante. L'augmentation du prix de l'eau sera alors répartie entre les ménages de manière différente et les ménages à revenus faibles ou moyens verront leur factures augmenter.

Pour que ce système de tarification puisse fonctionner, il convient que les distributeurs soient en mesure de connaître sans frais excessifs le nombre de personnes au domicile et la présence éventuelle de personnes à très bas revenus. Cette information pourrait être fournie annuellement par les clients avec des photocopies de documents officiels (par exemple, cartes de famille nombreuse, d'assisté social, de pensionné, etc), étant précisé qu'en l'absence de ces informations, le tarif appliqué serait le tarif pour un ménage d'une personne.

Le montant de l'avantage tarifaire consenti par le système de tarification sociale dépend de multiples considérations. Au plan économique, il faut que l'avantage soit plus élevé que les frais administratifs associés qu'il représente un montant significatif de la facture d'eau. et qu'il ne soit pas trop faible par rapport aux autres avantages sociaux reçus par le bénéficiaire. Vu sous l'angle du droit de

l'homme à l'eau et des exigences sanitaires minimales, le montant de l'aide pourrait correspondre au prix de la quantité minimale d'eau jugée nécessaire par la société, par exemple 15 m³ par an et par personne. Si l'avantage est financé par la collectivité, il pourrait être d'un montant tel à couvrir les frais pour le distributeur de la présence de clients "peu rentables", par exemple en couvrant les frais d'abonnement, c.-à-d. ce que ces clients payeraient au minimum, leur consommation d'eau étant assimilée à une fuite de réseau. Dans le cas de la France, toutes ces considérations aboutissent à privilégier une aide tarifaire de l'ordre de 100 €/an par abonné²¹, étant entendu qu'un supplément d'aide pourrait être donné en cas de nécessité par l'aide sociale. Le montant de l'aide pour l'eau sera déterminé en fonction de la proportion de personnes à aider et de l'ampleur acceptable du transfert de solidarité pour ceux qui le financent.

Au lieu de modifier le prix de l'eau applicable à une partie de la consommation des plus démunis, il serait possible de prévoir une allocation spéciale pour l'eau (aide ciblée, section 5.1.3). L'avantage de la tarification sociale est de s'adapter aux circonstances locales, c.-à-d. aux besoins d'aide qui varient beaucoup puisque le prix de l'eau varie de 1 à 7 entre les municipalités françaises et du degré de solidarité jugé souhaitable par les municipalités et services de l'eau. Au contraire, dans les pays ou régions à tarif unique de l'eau, les allocations spéciales pour l'eau peuvent être versées par des organismes sociaux qui appliquent des mesures uniformes à tous les bénéficiaires dans des situations similaires. Une autre différence entre ces deux approches est que la tarification sociale est en général financée par les autres usagers et l'allocation spéciale par les contribuables bien que d'autres formules existent.

Aide a posteriori

Les distributeurs d'eau offrent souvent aux débiteurs des plans de remboursement progressif de leurs dettes d'eau et leur consentent des intérêts de retard réduits voire des rabais en cas de remboursement régulier des créances (États-Unis). En outre, des fonds de secours destinés à prendre en charge les impayés d'eau des plus déshérités ont été instaurés dans plusieurs pays. Ils interviennent en dernier recours lorsque le créancier n'a pas réussi à obtenir une autre aide et risque d'être débranché. En Angleterre, il s'agit de "water charities"

²¹ Ce chiffre pour un ménage de 2.2 personnes correspond au montant moyen de l'abonnement (91 €) ou à une consommation de 33 m³ à 3 €/m³. Il peut s'exprimer par exemple sous la forme d'une réduction d'abonnement de 50 € combinée avec une réduction de prix unitaire de 50 % portant sur 66 m³.

financés par les distributeurs d'eau¹²², en France des mécanismes de la Convention solidarité-eau co-financés par les distributeurs¹²³ et en Belgique des fonds de solidarité établis volontairement par les distributeurs wallons.

Le mécanisme belge est le plus généreux puisqu'il ouvre un crédit de 0.5% du chiffre d'affaires du distributeur d'eau aux centres communaux d'aide sociale, montant apparemment très suffisant puisque seule la moitié de ce crédit est utilisée.¹²⁴ En France, l'aide totale effectivement versée n'atteint probablement pas le dixième de celle versée en Belgique car le mécanisme choisi a été jugé très complexe et lourd à mettre en œuvre et qu'il se met lentement en place.¹²⁵ Les fonds effectivement alloués pour l'eau des pauvres en France ont atteint 2.5 M€ en 2000 (22 000 dossiers traités)¹²⁶ alors que le budget estimé lors de la préparation de la loi était de 7.57 M€

¹²² P. Herrington (comm. pers. 2002) signale que le distributeur Anglian Water a réduit son programme d'aides aux déshérités en 1999 après que le régulateur OFWAT soit intervenu pour limiter le prix de l'eau. En 2001-02, le montant total des versements aux six "charities" anglaises de l'eau est de 3.5 M£ en baisse de 20% depuis 1998-99. Les frais d'encaissement des créances sont de 49 M£, les créances irrécouvrables de 74 M£ et le total des créances en souffrance est de 717 M£ (156 £ par abonné en retard)(Lettre OFWAT du 26/9/02, RD26/02).

¹²³ Guy Michel Billard, Dominique Legrain et Jean-Louis Prime: IGAS-IGE : *Rapport sur la mise en œuvre des dispositifs départementaux d'aide aux personnes et familles qui éprouvent des difficultés à acquitter leurs factures d'eau*, déc. 2001. Le rapport met en évidence l'existence de 20 000 coupures pour précarité dont 2000 de plus de 24 h sur un total de 130 000 coupures d'eau en France. Le coût des impayés correspondant serait de 120 MF sur un chiffre d'affaires de 67 MdF (0.2%). Les retards de paiement pour motif de précarité affecteraient 2% des abonnés.

¹²⁴ Dans le système belge, les distributeurs d'eau supportent 0.6 € par abonné tandis que dans le système français, ils ne doivent pas supporter plus de 0.15 € par abonné. Le système volontaire belge sera bientôt remplacé par un système obligatoire de même nature.

¹²⁵ La cotisation au fonds du Syndicat professionnel des entreprises de services d'eau et d'assainissement (SPDE) pour la part des distributeurs est de 0.2 € par abonné. Le plafond d'intervention des distributeurs est de 20 MF par an (30 MF/an pour l'Etat). L'aide est fournie sous forme d'un abandon de créance des distributeurs et un reversement de l'Etat aux distributeurs de la part revenant à l'Etat. Les bénéficiaires dont les revenus faibles ouvrent droit à la CMU s'adressent au CCAS, au CLI, au CASU selon le cas (voir section 5.1.3). Le mécanisme complexe d'abandon de créances mériterait d'être remplacé par une cotisation des distributeurs d'eau à un fonds de solidarité eau (0.01 F/m³ ou 0.0015 € /m³ pour une recette de 30 MF/an). Le coût du dispositif serait réduit si le même organisme traitait les aides au logement (FSL) ainsi que les aides pour l'électricité, le téléphone et l'eau (ce type d'intégration dans l'aide pour les services "communaux" existe encore actuellement dans plusieurs pays de l'ex-URSS).

¹²⁶ Selon le SPDE, le nombre de dossiers pris en charge à la fin de 2001 était de 8000 et concernait 24 départements. En Dordogne, 1721 dossiers ont été traités, ce qui a coûté environ 1 MF (600 F par dossier). Si la pratique de ce département pouvait servir pour une extrapolation du système à plein régime, il y aurait 300 000 dossiers coûtant 180 MF en France, soit 3 F d'impayés par habitant. Selon le rapport IGAS-IGE, sur 65 départements qui ont répondu à l'enquête de la DGAS, seuls 34 ont alloué des crédits pour la solidarité eau et seuls 27 ont adhéré à la Convention nationale (engagement financier dans 13 départements seulement). En Wallonie, les impayés pris en charge par l'aide sociale sont de 4 F par abonné pour la distribution d'eau (hors assainissement et taxes), ce qui correspond à 12 F d'eau par abonné ou 4 F d'impayés par habitant.

par an (50 000 dossiers¹²⁷). Pour 2001, les fonds pour l'eau (4.57 M€) sont devenus fongibles (à l'intérieur de l'enveloppe de 164 M€ pour la lutte contre les exclusions) et reportables d'une année sur l'autre.

Distribution gratuite par borne-fontaine ou camion

Une forme de solidarité à l'égard des pauvres consiste à créer des bornes-fontaines qui fournissent de l'eau gratuitement, d'installer des "cols de cygne" dans les rues en cas de nécessité et de distribuer de l'eau transportée par camion citerne dans les quartiers non desservis par les réseaux. Les fontaines sont souvent tombées en désuétude mais se révèlent encore utiles dans certains quartiers pauvres ou auprès de populations marginalisées.

Économie d'eau et lutte contre les fuites

La solidarité peut aussi prendre la forme de conseils destinés à réduire des consommations excessives d'eau, notamment du fait du mauvais état des installations (détection de fuites inconnues, réparations non effectuées, etc.). Ces conseils financés par les services de l'eau¹²⁸ peuvent être soutenus par la prise en charge partielle ou totale par des organismes caritatifs de travaux que le propriétaire refuserait de prendre en charge. L'Etat peut aussi contribuer à cet effort par des taxes réduites et des exonérations fiscales sur les équipements et travaux d'économie d'eau. En effet, il peut être moins coûteux de réparer une fuite que de payer l'eau gaspillée par la fuite, surtout dans le cas des sanitaires.

¹²⁷ Ce chiffre ne tient pas compte des dossiers traités dans le cadre du FSL pour les logements collectifs. Dans le cas de l'électricité, EDF est intervenue en 2000 auprès de 228 550 abonnés pauvres qui ont reçu globalement 39.5 M€ (financé à 25% par EDF) sous forme d'aides de 30 à 180 €. Il est envisagé d'étendre ce service à concurrence de 46 M€/an. Le maintien de l'électricité (1 ou 3 kW) est assuré auprès de 135 000 ménages. Les charges de personnel liés aux impayés sont de 38 M€ par an (500 emplois jeunes). En plus, une aide a priori de 107 M€/an est envisagée (Rapport J. Syrota, op. cit.). Le débat actuel porte sur le nombre de bénéficiaires, le montant maximum par bénéficiaire et le coût total du système de tarification sociale. En avril 2002, l'EDF et l'Etat ont signé un "Contrat de service public" dont l'art. 4 stipule : "La solidarité est au cœur des missions du service public de l'électricité. Il s'agit d'apporter aux personnes à faibles revenus des solutions viables, c.-à-d. économiquement équilibrées, responsabilisantes et visant à assurer leur autonomie". Pour le téléphone, la prise en charge des impayés coûterait 39 M€ en 2001, principalement dans les Bouches-du-Rhône, le Nord et Paris. En Wallonie, pour les usagers en situation de précarité, il existe à la fois un tarif social de l'électricité, l'obligation de fourniture d'un minimum de puissance, l'obligation d'installer gratuitement un compteur à prépaiement et éventuellement à limiteur et un service de conseils pour les économies d'énergie. Les obligations de service publics sont financées par un fonds de 42.6 M€/an alimenté par une taxe sur les réseaux de transport. Aucune coupure n'est permise en période de chauffe. La mise en place de ces dispositifs n'est pas liée au paiement préalable des impayés accumulés.

¹²⁸ A Philadelphie, un programme d'économie d'eau a été lancé pour réduire la consommation excessive d'abonnés pauvres avec impayés d'eau. Il permet notamment de réduire le montant des impayés à charge du distributeur. Un programme similaire existe à Portland (Oregon) depuis 1997. Ce type d'aide existe aussi en Australie.

4.1.6. La solidarité forcée

La solidarité forcée est une forme de solidarité non choisie qui est la conséquence du fait qu'un service de l'eau n'obtient pas rapidement le paiement des factures d'eau de tous les usagers et supporte de ce fait des intérêts sur les sommes impayées en suspens, des pertes sur les créances irrécouvrables et des frais de contentieux. En particulier, le distributeur supporte le coût de la fourniture ininterrompue d'eau à des usagers insolvables¹²⁹, par exemple sous la forme d'un débit minimal de survie en cas d'impayés. La solidarité forcée bénéficie à des pauvres en état de nécessité, à des personnes en marge de la société et à des personnes qui abusent du système (négligence, mauvaise foi, etc.). Son coût peut pour partie être répercuté sur les mauvais payeurs mais une autre partie restera à charge des autres usagers. S'il existe 10% d'abonnés pauvres qui sont deux fois plus susceptibles d'avoir des impayés que les autres usagers, le poids des impayés des pauvres est de 18% du poids total des impayés. Autrement dit, plus de 80% des impayés sont en principe recouvrables.¹³⁰

Dans les pays industrialisés, peu de personnes peuvent se permettre de consommer de l'eau sans régler leurs factures car la fourniture ininterrompue d'eau n'implique pas l'abandon des créances et le distributeur n'hésitera pas à obtenir par les voies de recours habituelles le remboursement de ses créances, des frais de recouvrement et des pénalités associées.¹³¹ Seule une minorité de personnes sans ressources pourra échapper aux huissiers.

Le coût global des impayés d'eau peut représenter jusqu'à 5 ou 10% du chiffre d'affaires du distributeur mais ce chiffre doit être traité avec circonspection car il dépend des procédures de recours et des comportements locaux.¹³² Dans des pays comme la France ou la Belgique, le coût irrécouvrable des impayés d'eau pour cause de précarité est généralement inférieur à 1% du chiffre d'affaires.

A Bruxelles, lorsque les coupures d'eau des usagers pauvres sont devenues

¹²⁹ La réduction de débit est pratiquée en Suède et en Suisse et dans quelques municipalités françaises car elle ne porte pas atteinte à la dignité.

¹³⁰ En Angleterre, la fraction des personnes avec des impayés d'eau est de 11% pour des revenus de 220 à 299 £ /sem.(salaires normaux) mais de 23 % pour des revenus de 100 à 159 £/sem. et 41 % pour des revenus inférieurs à 100 £/sem. (pensionnés).

¹³¹ Les personnes qui attendent l'annonce d'une coupure pour payer leur eau devraient être soumises à des pénalités fortes si elles ne sont pas en situation de précarité car elles causent des suppléments de frais de gestion.

¹³² En France continentale, le taux d'acquiescement de la redevance audiovisuelle est de l'ordre de 96%. En Corse, il est de 72%, à la Réunion de 61%, en Martinique de 30% et en Guadeloupe de 13%. *J.O.A.N.*, 11/11/2002, p.4180.

très difficiles, le coût des impayés s'est monté à environ 0.5% du chiffre d'affaires.¹³³

En Angleterre, le montant total des impayés¹³⁴ a augmenté de 7% entre la période où les coupures étaient permises (1998-1999) et la période actuelle où elles sont devenues interdites, c.-à-d. d'environ 65 M£ tandis que les contentieux ont augmenté de 15% (8 M£). Sur la base d'un taux d'intérêts de 7%, le supplément d'impayés coûte 4.5M£ et s'il y a 10% de créances irrécouvrables, il faut y ajouter 6.5 M£. En tout, l'abolition des coupures représenterait environ 19 M£ de dépenses pour les distributeurs dont une partie serait récupérable. Par rapport au chiffre d'affaires de 3600 M£, cette abolition n'a pas eu un effet important (0.5%).

4.1.7 La solidarité inverse

La solidarité inverse est une solidarité qui ne va pas dans le sens normalement souhaité (équité). L'exemple type de solidarité inverse est celui où l'eau est fournie gratuitement à certains services publics¹³⁵, aux logements de certains fonctionnaires et/ou aux employés des services de l'eau. Les bénéficiaires de ce privilège ne relèvent probablement pas de catégories défavorisées et, même si cela est prévu dans les contrats des distributeurs d'eau, ce type de mesure n'est plus considéré comme relevant de l'équité.

Lorsque la tarification de l'eau est basée sur la valeur de la propriété plutôt que sur la consommation d'eau, des transferts financiers imprévus peuvent se produire car les pauvres dépensent proportionnellement plus pour se loger. Ainsi en Angleterre, le prix de l'eau des ménages qui dépend des taxes immobilières varie actuellement de 4.36 £ par semaine pour les personnes appartenant au premier décile de revenus à 5.29 £ par semaine pour le dernier décile.¹³⁶ Comme les usagers du dernier décile consomment évidemment beaucoup plus d'eau que ceux du premier décile (en Angleterre, le rapport des consommations d'eau entre déciles extrêmes est de 1.5), les usagers riches payent moins que le prix normal de leur consommation.

¹³³ Une fourniture gratuite de 1% de l'eau distribuée est une perte sans commune mesure avec les pertes d'eau de 15 à 40 % (fuites de réseaux). Si l'on ne souhaite pas assurer le débit minimum à une famille en retard de paiement, on peut installer des compteurs à prépaiement. De tels compteurs sont devenus illégaux au Royaume Uni et sont souvent considérés comme contraires au droit à la dignité.

¹³⁴ M. Fitch and H. Price : *Water poverty in England and Wales*, CUCL, Univ. Leicester, Sept. 2002. En Angleterre, il y a 4.4 M d'abonnés en retard de paiement (19%) à la fin de 2001 avec une dette moyenne de 154 £ (688 M£). Le coût des actions contentieuses est de 51 M£ (env. 550 000 sommations et 300 000 jugements). Voir aussi lettre OFWAT du 26/9/02, RD26/02.

¹³⁵ A Paris, l'Assemblée nationale, les ministères et autres bâtiments publics bénéficient de l'eau gratuite sur la base d'un Arrêté consulaire du 6 prairial An XI (*Capital*, oct. 2002, p.108).

¹³⁶ P. Herrington, communication privée (2002).

Dans de nombreux pays, la tarification de l'eau est encore purement forfaitaire même si le forfait dépend à des degrés divers d'indicateurs indirects de consommation¹³⁷ (Encadré n°8). Cette tarification forfaitaire peut signifier que les usagers sans tout le confort (pauvres) payent autant que les abonnés avec tout le confort et que ces abonnés sont dans l'incapacité de réduire leurs dépenses d'eau même s'ils sont prêts à réduire leur consommation. Ils sont "condamnés" à payer l'eau qu'ils la consomment ou non et dans certains pays ils n'ont pas le droit ou la possibilité de se débrancher. Dans des pays comme l'Australie, le traitement des eaux usées est imputé sur la base d'un forfait, ce qui est favorable aux usagers ayant une consommation élevée, notamment aux familles nombreuses mais pas aux célibataires pauvres. Aux Pays-Bas, la taxe d'assainissement et la taxe de pollution sont forfaitaires mais proportionnelles au nombre de personnes.

Une autre forme de solidarité inverse est celle qui consiste à tarifier les infrastructures du service de l'eau au prorata de la consommation quand elles ne servent en fait que pendant une brève période de l'année (communes à fortes variations de fréquentation touristique). Dans ces cas, il vaudrait mieux adopter un tarif variable en fonction des saisons pour que les touristes et résidents secondaires payent une part plus équitable des coûts supplémentaires d'investissement qu'ils engendrent. A défaut, on peut augmenter la part fixe du tarif, ce qui affecte négativement les petits utilisateurs qui habitent la commune de manière stable. Une autre solution consisterait à introduire une part fixe supplémentaire fondée sur la valeur foncière des logements ou autoriser une aide financière des services de l'eau financée par la taxe d'habitation.

4.2. La solidarité entre services de l'eau

La solidarité entre services de l'eau intervient lorsque ces services contribuent à un fonds commun destiné à réduire les écarts de prix entre services ou à financer des actions d'intérêt général comme l'accès à l'eau pour tous (Figure 7,

¹³⁷ Au Canada, 55% de la population ne paye pas l'eau au prorata de la consommation. Les ménages équipés d'un compteur dépensent 269 l d'eau alors que les ménages au forfait dépensent 457 litres par jour. En zone urbaine, l'écart est moindre (moins d'arrosages). Une forme abusive de tarif consiste pour le propriétaire d'un logement à fixer au locataire un prix de l'eau très supérieur à la réalité. En principe, un propriétaire ne peut couper l'eau du locataire en retard de paiement.

branche B). En France, la loi sur l'électricité a formalisé le prix unique de l'électricité¹³⁸ et des fonds de péréquation ont été créés au plan national pour l'électricité et pour le téléphone afin de répartir la charge des obligations de service public sur tous. De tels fonds pourraient être créés pour l'eau afin de réduire les grandes différences de prix concernant l'eau distribuée dans les différentes municipalités.¹³⁹ Toutefois, on constate que ce type de solution a eu peu de succès jusqu'ici car les municipalités estiment qu'il appartient à chacune d'entre elles de résoudre ses problèmes d'eau sans qu'il soit nécessaire de corriger les inégalités de prix par un système de péréquation.

4.2.1 La solidarité géographique

Pour promouvoir la solidarité géographique, les usagers des services de l'eau peuvent financer un fonds d'aide à l'approvisionnement en eau des régions rurales afin que les ruraux ne payent pas leur eau à un prix trop élevé par rapport à ce qui se pratique dans les villes avoisinantes.¹⁴⁰ Ce transfert peut se justifier par le fait que l'eau provient des zones rurales qui reçoivent les boues d'épandage des villes et que les contraintes de protection des captages affectent les exploitants agricoles (qui reçoivent aussi des subventions des agences, des conseils généraux, des conseils régionaux et des distributeurs).

¹³⁸ Loi n°2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. Cette loi prévoit la péréquation géographique nationale des tarifs de l'électricité (Art.2.III.1° et décret n°2001-67 du 26 juillet 2001). Au niveau européen, la France est favorable à l'adoption d'une directive cadre sur les services publics contenant la péréquation, l'interdiction de couper le courant des plus pauvres et l'égalité des prix sur tout le territoire (*Le Monde*, 21/2/02). Le prix de cette solidarité est évalué à 2 MdF par M. J. Syrota (principalement à l'égard de la Corse et des DOM). Le prix unique de l'électricité existe aussi en Italie, mais n'est pas pratiqué dans la plupart des pays de l'UE. Voir aussi la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie (*J.O*, 4 janvier 2003, page 265) qui limite les contributions de solidarité pour financer les obligations de service public à 7% du prix de l'énergie et les plafonnent à 500 000 € par client. Il est prévu que les clients industriels payeront une contribution de solidarité plus faible que les clients domestiques (financement des énergies alternatives, des péréquations géographiques hors hexagone et aides aux clients démunis).

¹³⁹ En France, le prix de l'eau varie de 1 à 7 mais de 1 à 2 si l'on écarte les 10% de distributeurs à bas prix et les 10% de distributeurs à prix élevé. Le prix de l'eau varie entre 0.76 € par m³ pour le premier décile et 3 € par m³ pour le dixième décile de prix de l'eau. Ainsi, le prix de l'eau en Ile-de-France varie de 15.67 F/m³ à Paris à 21.27 F/m³ en Seine-Saint-Denis, soit pour la Seine-Saint-Denis un écart de 11% par rapport à la moyenne de l'Ile-de-France 19.17 F/m³. Dans l'Ile-de-France, le prix de l'eau varie comme suit: 14 F/m³ (1.5% des cas), de 14 à 16 F (25%), de 16 à 18 F (8%), de 18 à 20 F (19%), de 20 à 22 F (32%), de 22 à 24 F (10%), plus de 24 F (4.5%). L'uniformisation des prix à 19 F en Ile-de-France signifierait un transfert de 7% et pour certains un surcoût de 46% du prix payé. Source: *Le prix de l'eau en Ile -de-France* 2000, DRE IDF (2000). En France, les variations de prix sont de 30 % entre les régions et de 70 % entre les départements (après avoir éliminé 10% des départements les plus chers et 10 % les moins chers). Le prix de 120 m³ par an est de 436 € à Saint Étienne et de 249 € à Montpellier pour une moyenne nationale de 317 € en 2000. Il varie de 0.26 €/m³ dans une municipalité des Pyrénées Atlantiques à 6.47 €/m³ dans le Tarn et Garonne.

¹⁴⁰ En France, les habitants des très petites communes (moins de 400 habitants) ne payent pas la redevance de pollution des agences de l'eau, ce qui constitue une aide à leur égard.

En France, une taxe sur la consommation d'eau (0.02 €/m³) alimentait un fonds (FNDAE) qui attribuait des subventions aux municipalités en zone rurale qui financent des adductions d'eau et des assainissements. Le volume des taxes destinées au FNDAE est de 76 M€/an sur un prix total de l'eau de 10 Md€¹, soit 0.76 % du chiffre d'affaires de l'eau, mais ce chiffre doit être relativisé car la plupart des zones rurales sont déjà équipées.¹⁴²

Une autre forme de péréquation consiste à alimenter un fonds commun destiné à subventionner les services dont le coût de l'eau dépasse un certain montant.¹⁴³ Cet écrêtage pratiqué en Charente¹⁴⁴ permet d'éviter que, par exemple, les ruraux ou les habitants permanents des villes touristiques, ne doivent payer un prix de l'eau plus de 50 % au dessus de la moyenne. Si 10 % de la consommation d'eau coûte en moyenne le double du reste de la consommation, l'aide pour réduire de moitié le prix de l'eau la plus chère est de 50% x 10 %, soit 5% pour un coût total de l'eau de 110%.

L'harmonisation du prix de l'eau au niveau national sur le modèle du prix unique de l'électricité des ménages en France et en Italie impliquerait des transferts plus importants. Exemple : si 25% de l'eau coûte 150% de la moyenne, 25 % coûte 50% de la moyenne et 50 % de l'eau coûte la moyenne, le transfert financier est de 25% x 50%, soit 12.5% du coût total.

La politique d'uniformisation du prix de l'eau a été mise en œuvre dans

¹⁴¹ Le symbole M signifie million et le symbole Md milliard. Le chiffre d'affaires de l'eau est de 10Md€ en France (10 milliards).

¹⁴² Le FNDAE a permis de raccorder 948 000 abonnés entre 1990 et 1995. En 1996, il restait encore 370 000 habitations non raccordées (2% de la population des communes rurales). En 2000, il existe encore 114 communes en France sans distribution d'eau et 1.3 million d'habitants sans le moindre assainissement. Le FNDAE est également alimenté par une taxe sur le PMU. Son volume total en 1999 est de 150 M€ dont une partie (23 M€/an) sert à lutter contre les pollutions agricoles et une autre à réparer les dommages aux infrastructures des services d'eau à la suite des inondations ou des sécheresses. Les ressources du FNDAE pour l'eau potable ont diminué ; les aides sont limitées à 25 % pour l'approvisionnement et 30 % pour l'assainissement et représentent 10 % des investissements des municipalités rurales. Le FNDAE a été inclus dans le nouveau fonds national de l'eau.

¹⁴³ Ce système existe en Écosse où il est financé par les pouvoirs publics (section 5.1.3).

¹⁴⁴ La Charente a créé un fonds de péréquation de 130 000 €, financé par moitié par le Conseil général et par moitié par les usagers, sur un chiffre d'affaire de l'eau de 4.9 M€ (2.6%). Il intervient dans 10% des consommations, verse une aide à 9 collectivités sur 48 et verse 80% de l'écart entre les dépenses d'investissements et un seuil fixé annuellement. La réduction atteint 0.55€ par m³ dans les cas extrêmes, c.-à-d. une réduction de 15% du prix de l'eau. Tous les usagers payent une contribution de 0.005 € par m³, soit 0.6 € par an pour 120 m³.

quelques départements français dont la Vendée¹⁴⁵ et la Charente-Maritime¹⁴⁶ mais n'a reçu que peu de soutien au plan national.¹⁴⁷ Au contraire, elle est envisagée en Wallonie (Belgique) et en Écosse. L'harmonisation de la tarification de l'eau au niveau local est menée en France dans le cadre des nouvelles communautés de villes et des intercommunales (SIVOM).¹⁴⁸

La solidarité géographique au plan national n'implique pas toujours des transferts très importants. Ainsi en Angleterre, les prix de l'eau des différents distributeurs varient entre 90 et 124 pour une moyenne nationale de 100. Uniformiser le prix de l'eau pour le pays pourrait impliquer un transfert de 6%.

4.2.2. La solidarité au sein du bassin

En France, les Agences de l'eau recueillent des redevances de prélèvement et de pollution en rapport avec les eaux à usage domestique pour un montant annuel de 1.22 Md€. Ces fonds sont pour l'essentiel redistribués aux municipalités pour aider les investissements de lutte contre la pollution et sont aussi utilisés pour protéger la ressource.¹⁴⁹ Ce mécanisme permet aux municipalités de mettre de côté des fonds qu'elles utiliseront pour financer des travaux qu'elles entreprendront ultérieurement (le "juste retour"). Il instaure aussi une solidarité entre municipalités au sein du

¹⁴⁵ En Vendée, le syndicat SIVEER (200 communes) pratique l'unicité des frais d'exploitation étant entendu que les frais d'investissement varient d'une collectivité à l'autre.

¹⁴⁶ En Charente Maritime, 466 municipalités sur 472 sont membres d'un syndicat qui répartit les investissements entre les usagers au prorata des consommations. Les villes importantes (6) ne sont pas membres du syndicat car elles s'étaient équipées auparavant et pratiquent des prix plus faibles (densité de population).

¹⁴⁷ Selon une enquête publiée dans *Que Choisir* (avril 2002), le prix unique de l'eau n'est soutenu que par les candidats aux élections présidentielles appartenant aux familles politiques communistes ou de l'extrême-gauche. Elle est combattue par certains du fait des transferts de charges entre municipalités et de la désresponsabilisation des services de l'eau et des consommateurs qu'elle impliquerait.

¹⁴⁸ La solidarité entre communes peut être organisée dans le cadre de la loi Chevènement (12/7/99, Art.57) qui oblige les communes de chaque agglomération souhaitant créer une communauté de villes de transférer à cette communauté au moins l'une des quatre compétences suivantes : logement, voirie, grands équipements ou environnement (y compris pollution des eaux et assainissement). Une dotation de 250 F/hab. encourage les communes à créer ce nouveau type de collectivité.

¹⁴⁹ Bien que certains considèrent que ces aides sont des subventions, nous les traitons comme des transferts internes à la sphère de l'eau puisqu'ils sont financés par les usagers collectivement et non par les contribuables. Il va de soi que le principe pollueur-payeur, principe fondamental au niveau européen comme au niveau français, doit recevoir une pleine application et que, dans toute la mesure du possible, les coûts engendrés par les pollueurs sont à leur charge. Il se peut toutefois que la puissance publique veuille se substituer aux pollueurs pour les coûts que les pollueurs auraient dû normalement supporter.

bassin (les nouveaux investisseurs sont aidés par ceux qui ont déjà investi) et a permis de financer des stations d'épuration relativement coûteuses dans des petites villes.¹⁵⁰ Il organise également un transfert entre les usagers domestiques et les usagers agricoles dans la mesure où ces derniers ne payent pratiquement pas de redevances mais rendent nécessaires des travaux financés par l'Agence (transfert estimé à 0.15 Md€ en moyenne). Les aides des Agences aux services de prélèvement et de distribution d'eau ont atteint 0.21 Md€ en 1998. Au niveau du consommateur individuel, les redevances versées à l'Agence de l'eau Seine Normandie représentent 25% du prix T.T.C. de l'eau à Paris. Seule une partie faible de cette redevance n'est pas utilisée en rapport avec les prélèvements et pollutions de Paris. La répartition des aides par zone géographique fait apparaître que les collectivités urbaines financent les collectivités rurales dans la mesure où elles versent 72% des redevances et reçoivent 65% des aides.¹⁵¹

La solidarité peut également s'instaurer au sein du bassin dans une optique amont-aval, les usagers urbains en aval aidant l'assainissement en amont et la protection des sources et, en contrepartie, bénéficient de l'eau captée en amont.

4.2.3 La solidarité inter-bassins

Les agences de l'eau en France versent un prélèvement de solidarité (83.4 M€ en 2002) à un fonds national de l'eau¹⁵² qui sert à des activités d'intérêt général pour l'ensemble des bassins et à des activités du ministère de l'Ecologie et du Développement Durable dans le domaine de l'eau.¹⁵³ Ces fonds n'ont pas de vocation sociale mais une partie sert à aider l'approvisionnement en eau très coûteux dans les DOM. Auparavant, il y avait des fonds de concours. Une partie des versements des agences peut être analysée comme constitutive d'une taxe indirecte destinée à financer hors budget des activités qui relèvent de la puissance publique.

¹⁵⁰ L'exonération dont bénéficient les communes de moins de 400 habitants au titre de la redevance de pollution des Agences de bassin a été évaluée à 2.5 F/m³ (*J.O. Ass.Nat.*, p.6348, 6/11/2000). Le Ministre de l'Environnement annonce qu'il est envisagé de supprimer cette exonération ainsi que les coefficients d'agglomération inférieurs à 1. Ces mesures au détriment des petites communes permettront aux Agences de mieux participer aux efforts d'assainissement de ces communes. Les redevances de pollution sont modulées par un coefficient d'agglomération qui introduit une péréquation de solidarité au bénéfice des petites municipalités.

¹⁵¹ Commissariat général au Plan : *Évaluation du dispositif des agences de l'eau*, La documentation française, Paris, 1997 (p.133).

¹⁵² Le fonds national de l'eau regroupe le FNDAE et le fonds national de solidarité pour l'eau. L'AESN a versé 27 M€ en 2001.

¹⁵³ Entre 2000 et 2003, le budget "eau" du Ministère (dépenses ordinaires et crédits de paiement) a décliné de 40.2 M€ à 28.4 M€ tandis que le budget du fonds national solidarité-eau augmentait de 76.2 M€ à 83 M€. Les moyens pour la connaissance des données sur l'eau, notamment les eaux souterraines, ont été fortement renforcés (41.4 M€ en 2003)

Encadré n° 9

LE PRIX DE LA SOLIDARITÉ

En l'absence de subventions, fournir de l'eau à un tarif réduit à une fraction des abonnés signifie que les autres abonnés subissent une augmentation de tarif pour financer cette aide de solidarité. Si la proportion des personnes aidées est petite et si l'aide porte sur une quantité d'eau faible par rapport à la consommation moyenne, le surcoût pour les autres abonnés est peu important. Dans le cas contraire, l'appel à la solidarité risque d'être ignoré par ceux pour qui le prix de l'eau n'est pas un problème mais qui refusent de contribuer au financement de l'eau des autres usagers.

Si la population aidée est de a % de la population totale et si l'aide a la forme d'une réduction de prix pour une quantité limitée d'eau et vaut x % de la facture moyenne d'eau de la population non aidée, le prix de l'eau de la population non aidée augmente de : $x a / (1-a)$ du fait de la solidarité. En général, le facteur x varie entre 0.1 et 0.25. S'il y a peu d'abonnés aidés, par exemple 4% recevant une ristourne de 50% portant sur la moitié de la consommation d'un abonné non aidé et si les abonnés aidés et non-aidés ont le même nombre de personnes à charge, x vaut 0.25 et le surcoût de solidarité représente 1% de la facture des personnes non aidées. S'il y a beaucoup de personnes aidées (50%) et si l'aide est une ristourne de 50% portant sur le quart de la consommation normale, le surcoût de solidarité atteint 12.5%.

	$x=0.25$		$x=0.125$	
	<i>Mi-tarif moitié consom.norm.</i>		<i>Mi-tarif quart consom.norm.</i>	
<i>a : taux de pauvres (%)</i>	<i>Taux d'augm. du prix eau (%)</i>	<i>Aide en litres*</i>	<i>Taux d'augm. du prix eau (%)</i>	<i>Aide en litres*</i>
1	0.25	0.4	0.12	0.2
4	1	1.7	0.50	0.8
8	2.2	3.5	1.1	1.8
16	4.8	7.6	2.4	3.8
25	8.3	13.3	4.2	6.7
35	13.5	21.5	6.8	10.8
50	25.0	40.0	12.5	20.0
65	46.4	74.3	23.2	37.1

* *Quantité d'eau donnée par personne d'un ménage non-aidé et par jour pour une consommation normale de 160 litres par jour et par personne.*

Exemple: Si un ménage moyen est composé de 2.5 personnes qui consomment chacune 160 l par jour, s'il y a 16 % de pauvres, si l'aide porte sur 80 l par jour et par personne à mi tarif, la quantité équivalente d'eau fournie gratuitement est de 100 l par abonné pauvre. Chaque ménage non aidé doit donner 19 l soit 7.6 l par personne et par jour. Il paye un surcoût de 4.8% au nom de la solidarité envers les pauvres.

4.2.4. La solidarité à objectif social

En principe, l'aide pour l'eau des plus pauvres pourrait être financée au niveau national afin que les régions les plus riches contribuent au soutien apporté aux habitants des régions ayant un grand nombre de pauvres. Le fonds de péréquation (Figure 7, branche B) recevrait les redevances sur la consommation de l'eau de tous les distributeurs et rembourserait les rabais consentis par les services de l'eau au bénéfice des pauvres ou prendrait en charge une partie des factures d'eau des pauvres. Ce type de mécanisme d'aide existe déjà pour le téléphone en France (rabais de 61 € /an). Il pourrait être complété sans frais important par un dispositif semblable pour l'eau (versement de 108 € /an pour trois personnes, c.-à-d. l'équivalent de 1 m³ par mois et par personne).¹⁵⁴

En Belgique, le Gouvernement de la Région wallonne a adopté un projet de décret instituant un Fonds social de l'eau financé par une redevance de 0.0125 € /m³ sur les factures d'eau et destiné à prendre en charge une partie des dépenses d'eau des consommateurs pauvres.¹⁵⁵ Ce système uniformise et mutualise des systèmes antérieurs équivalents mis en place par les plus grands distributeurs.

¹⁵⁴ Il est essentiel de veiller à ne pas créer de systèmes trop différents de ce qui existe si l'on souhaite verser sans frais excessifs une aide faible à un grand nombre de personnes. A titre d'exemple, la prime de Noël pour une famille de 3 personnes en France est de 274 € et la prime de rentrés scolaire de 249 €. En Suisse, on a reversé la contrepartie de taxes écologiques (20 €/personne/an) en se fondant sur les factures d'assurance-maladie, les autres solutions étant trop coûteuses à mettre en œuvre.

¹⁵⁵ Projet adopté le 28 novembre 2002 et soumis au Parlement wallon. Il ne concerne que les résidences principales et les consommateurs bénéficiant de l'aide sociale. Sauf opposition du consommateur dûment informé par le distributeur, ce dernier transmet au centre public d'aide sociale compétent la liste des noms des consommateurs en difficulté de paiement afin de permettre au centre public d'aide sociale de prendre contact avec eux. Le centre reçoit un droit de tirage sur le Fonds, juge du bien fondé de la demande d'aide, prend une décision d'intervention dans les trente jours et en informe le consommateur et le distributeur. Le montant de l'intervention partielle ou totale du centre est versé au distributeur et est plafonné par consommateur selon la composition de son ménage. Les frais de fonctionnement du mécanisme sont couverts par une contribution de 9% des sommes allouées pour les centres publics et de 1% pour l'organe central du Fonds. Le reliquat de 5% est affecté aux mesures prises par les distributeurs pour améliorer la gestion de l'eau des consommateurs aidés (économie d'eau).

Il est également envisageable que le fonds de péréquation soit partiellement financé par les pouvoirs publics qui prendraient en charge les diverses taxes et redevances perçues au bénéfice des pouvoirs publics ou d'organismes semi-publics ainsi qu'éventuellement, une partie des frais d'assainissement. Le partage des coûts de l'aide aux pauvres entre contribuables et usagers est mis en œuvre en France dans le cadre de la Convention solidarité-eau qui associe les pouvoirs publics et les distributeurs d'eau.¹⁵⁶ Le système français est bien moins généreux que le système wallon (0.0015 € / m³ à comparer à 0.0125 € / m³).

On notera que le transfert financier entre les riches et les pauvres correspond à un système progressif s'il est financé par l'impôt sur les revenus plutôt que par une contribution sur la consommation d'eau. Autrement dit, les personnes appartenant aux déciles supérieurs de revenus auraient intérêt à promouvoir la solidarité entre usagers plutôt que la solidarité entre contribuables si le transfert total est le même dans les deux cas. Or on constate que les représentants des ménages aisés sont généralement plus favorables à la solidarité assumée par les pouvoirs publics, c.-à-d. financé par les contribuables, qu'à la solidarité entre usagers.¹⁵⁷

4.3 La solidarité entre usagers de l'eau au niveau international

La solidarité internationale¹⁵⁸ au niveau d'un service d'eau consiste à financer des actions en faveur de l'accès à l'eau dans des pays plus pauvres où se trouvent la plupart des personnes sans accès à l'eau potable. A cet effet, les usagers des pays industrialisés pourraient fournir une aide financée par une faible contribution assise sur leur consommation en eau en vue de faciliter l'accès à l'eau des usagers

¹⁵⁶ Voir section 4.1.5. Aide a posteriori.

¹⁵⁷ Cette attitude est justifiée dans le cas de ressources faisant l'objet du commerce international mais pas dans le cas de monopoles naturels purement locaux. Elle s'explique par le manque de liberté sur la fixation des prix. En effet, si le prix de la solidarité n'est pas répercuté sur l'utilisateur, l'équilibre financier du service est altéré. Une autre explication tient du fait que le Parlement ou le Ministère des Finances approuve plus aisément une charge "indue" pour les distributeurs qu'une prestation supplémentaire à charge du budget qui doit être maintenu en équilibre.

¹⁵⁸ Ce sujet particulièrement important est traité aux sections 5.3 (aide fournie par les pays industrialisés), 9.2 (aide fournie par les ONG), 9.3 (aide reçue par les pays en développement) et 12.3 (aide reçue par les pays les moins développés).

qui en sont privés dans les pays en développement.¹⁵⁹ Cette aide directe devrait figurer explicitement sur les factures individuelles d'eau comme contribution de solidarité à l'égard des populations démunies d'accès à l'eau mais pas en tant que taxe faisant partie des prélèvements obligatoires.¹⁶⁰

Le projet de loi sur l'eau en discussion vise à rendre légale en France une telle action de solidarité internationale menée depuis de nombreuses années en Ile-de-France (versement d'un pour mille des factures de l'eau). Il faut néanmoins remarquer que, généralisé à la France entière, le versement d'un pour mille du chiffre d'affaires de l'eau aura un effet bien inférieur (10 M€) à la fraction de l'aide française au développement qui est consacrée à l'eau (150 M€ ou 1.5 % du chiffre d'affaires de l'eau potable en France). Pour que la solidarité directe entre usagers ait un effet sensible, le taux de solidarité au niveau international devrait atteindre le niveau d'un pour cent au lieu d'un pour mille du prix de l'eau.

Au plan mondial, il serait sans doute souhaitable que l'aide directe entre usagers atteigne en moyenne au minimum l'équivalent de 1 € par personne des pays

¹⁵⁹ L'Agence de l'Eau Seine-Normandie fournit depuis 1994 plus de 5 millions de francs par an (un millième du budget de l'Agence, 0.05 € par m³, 0.8 M€ en 2001) pour promouvoir des réalisations modèles un peu partout dans le monde (subventions de l'ordre de 20 à 30 %). Depuis 1997, l'AESN a mis en place 84 projets moyennant une subvention totale de 3.5 M€ (18 projets en 2001 coûtant 0.8 M€). S'y ajoute pendant les travaux un appui sous forme de conseils de spécialistes de l'Agence. D'autres gestionnaires français de l'eau, comme le Syndicat des Eaux d'Ile-de-France (SEDIF) agissent de façon analogue depuis 1986 dans le cadre du "Programme Solidarité Eau". La contribution actuelle du SEDIF (2 centimes de F par m³, 0.3 centimes d'€ ou 0.25 € par hab.) représente environ 1.1 pour mille du prix moyen de l'eau (18 F/m³). L'activité du SEDIF (8.3 M€) a permis à 1 300 000 personnes d'accéder à l'eau (45 projets). Les aides des acteurs de l'eau sont actuellement les suivantes: AESN: 0.9 M€ pour 18 millions d'hab.; SEDIF: 1 M€ pour 4 millions d'hab. ; SEM, SAGEP, Ondeo, Vivendi, etc. Total : environ 4.6 M€. Il faut y ajouter 1 M€ des organismes caritatifs et 1 M€ de la coopération décentralisée (p.ex. Angers). Selon d'autres sources, l'aide des acteurs de l'eau en France serait de 30 M€ par an. L'Agence Rhône-Méditerranée-Corse a également un programme d'aide directe.

¹⁶⁰ Une contribution volontaire des usagers pourrait être envisagée à condition que chaque usager puisse s'abstenir d'y participer en refusant le paiement. On peut s'attendre à un refus de la part de 25 à 50 % des usagers mais cela dépendra de la procédure de refus. Compte tenu des coûts élevés de traitement des refus individuels de paiement au regard des sommes en cause, il peut être préférable de rendre la mesure volontaire au niveau des comités d'usagers mais obligatoire après une décision favorable de chaque organe fixant les tarifs (décentralisation des décisions et choix volontaire par comité ou collectivité). Au plan national, les États sont hésitants à financer une part des programmes d'aide au développement par le canal d'une taxe sur l'eau qui pourrait être prise pour une augmentation des prélèvements obligatoires. En France, la coordination des associations de consommateurs d'eau est contre le financement direct et considère que cette aide doit relever du budget de l'Etat.

industrialisés, ce qui permettrait de dégager 840 M€ par an.¹⁶¹ Pour que ce concept de solidarité volontaire¹⁶² entre usagers soit accepté et se généralise au plan national et ensuite au plan communautaire, il faudrait que des États leaders européens réussissent à convaincre leurs opinions publiques de soutenir ce genre d'initiative en complément aux actions de solidarité financées par l'impôt. Ceci nécessitera de gros efforts de promotion pour que le concept puisse être adopté d'abord au plan interne, puis au plan international.

Dans un premier temps, il serait souhaitable que les abonnés de quelques pays européens versent une contribution pour l'eau du Tiers monde et que les distributeurs européens acceptent de gérer ce système de solidarité. Le montant à prévoir initialement pourrait être limité à une petite fraction de la facture d'eau¹⁶³, par exemple, à un centime d'€ par m³ (soit 1.2 € pour une consommation de 120 m³ par ménage coûtant 360 €), ou encore à un montant par m³ modulé avec le niveau de richesse des pays concernés.¹⁶⁴ Les États intéressés devraient, le cas échéant, adopter les lois qui autorisent et facilitent cette contribution directe au bénéfice des populations les plus déshéritées en prévoyant un accompagnement fiscal approprié. L'ensemble des contributions réunies pourrait servir à des projets ponctuels dans des municipalités choisies en accord avec les comités d'usagers du pays contributaire, voire à la garantie d'emprunts effectués par les municipalités des pays bénéficiaires.

¹⁶¹ Si chacune des 840 millions de personnes des pays les plus développés de l'OCDE versaient 1 € par an pour l'eau du Tiers monde, ils augmenteraient l'aide publique actuelle dans ce domaine de 28% mais ne contribueraient que pour une faible part aux investissements actuels pour la fourniture d'eau dans le Tiers monde (13 Md\$/an). Pour aller plus loin, il faudrait contribuer 3 € par personne ou 3 € par facture. La modicité de la somme empêche de mettre en œuvre des mécanismes sophistiqués de modulation de cette aide en fonction du revenu, de la taille de la famille, etc. à moins que le distributeur ne dispose déjà de cette information. Sur le financement des programmes d'investissement, voir PriceWaterhouseCoopers (G. Leclerc et T. Raes) : *Water, a World Financial Issue*, mars 2001. En cas de contribution volontaire, il paraît plus raisonnable de tableer sur une contribution versée par 400 millions de personnes.

¹⁶² Si l'aide est volontaire, elle implique des frais de gestion plus élevés (obligation pour le distributeur d'introduire une différenciation dans la facturation selon que l'abonné est volontaire ou opposé au versement), information des abonnés et traitement des oppositions au versement. Ces frais ne sont pas négligeables au regard des aides.

¹⁶³ Proposition de pS-Eau. Voir P.M. Grondin : "Le centime par m³, la solidarité sur l'eau contre la pauvreté", Contribution pour le SMDD, juillet 2002. "Comment accroître la solidarité Nord-Sud dans le domaine de l'eau". Des versements assis sur la consommation d'eau ou financés par les distributeurs sont effectués en France, Royaume-Uni, Etats-Unis, Canada, Pays-Bas, Japon et Nouvelle-Zélande.

¹⁶⁴ Pour la France, une aide de 1 € par abonné domestique donnerait environ 13.5 M€ pour un chiffre d'affaires de l'eau de 10 Md€. Pour être significative par rapport à l'aide publique au développement (environ 150 M€ par an) pour l'eau, l'aide des usagers devrait atteindre au minimum 1 € par personne, soit 60 M€ par an réparti au prorata de la consommation d'eau. Une aide directe des usagers au prorata de la consommation serait régressive puisque la consommation varie peu avec le revenu. Néanmoins ceci pourrait être corrigé si l'aide était proportionnelle aux consommations au delà d'un seuil minimum tel que 30 m³ par abonné.

4.4 La solidarité entre services

La solidarité peut également s'exprimer entre le service de l'eau et un autre service tel que le service des ordures ménagères et du nettoyage de la voirie, celui de l'électricité, des transports municipaux, etc. Dans certains cas, le service de l'eau est subventionné par un autre service tel que l'électricité ; dans d'autres cas, il sert de support à une taxe destinée à financer ces services (déchets ménagers). Une autre forme de solidarité a trait au financement des eaux pluviales, de la gestion des crues et des inondations et plus généralement de la gestion des rivières et bassins hydrographiques par les usagers de l'eau potable.¹⁶⁵

La solidarité financière entre divers services municipaux existe en Allemagne. Elle est de plus en plus critiquée car elle est contraire à la vérité des prix et elle est même interdite aux Pays-Bas et en France. A Barcelone, les usagers de l'eau payent une taxe sur l'eau qui est affectée à l'enlèvement des ordures ménagères et une taxe d'équipement hydraulique (barrages).

En France, on peut signaler les transferts en faveur de budgets non liés directement à l'eau potable tels qu'une partie des fonds de concours et contributions versées par les agences de l'eau au Ministère de l'environnement lorsque l'usage qui en est fait ne sert pas directement à l'approvisionnement en eau ou à l'assainissement. Il en est de même de la taxe sur l'eau perçue au bénéfice des voies navigables.

5. La solidarité entre contribuables

La solidarité entre les citoyens est organisée par le canal des impôts et des prélèvements sociaux qui assurent une redistribution des richesses au sein des États. En Europe, il existe d'importants programmes de cohésion sociale financés par les contribuables (impôts et taxes¹⁶⁶). En outre, ils bénéficient de nombreux services à titre gratuit ou quasi gratuit (consommation dite "socialisée") dans des domaines tels que l'éducation, la santé, la justice ou la culture. Certains biens ou services sont également fournis à certaines catégories de personnes à un prix réduit.

¹⁶⁵ Il est commode pour les municipalités de faire financer par le service de l'eau des activités qui relèvent normalement du budget municipal. Ces transferts entre budget ordinaire et budget annexe sont interdits en France sauf exceptions.

¹⁶⁶ En France, les principaux impôts sont l'impôt sur le revenu (payé par 17.2 millions de foyers sur 32.9 millions de foyers), 53.5 Md€ ainsi que la CSG : 62 Md€ et la TVA: 105.2 Md€ payés par tout le monde.

La collectivité joue un rôle important dans les services de l'eau, soit en les organisant elle-même, soit en instaurant un cadre juridique de manière à améliorer la gouvernance de l'eau et réduire les coûts de l'eau. Elle peut promouvoir le bon fonctionnement des installations, fournir des financements avec taux d'intérêts réduit et éviter les abus de position dominante dans un secteur de monopole naturel.

5.1 La solidarité au plan national

La solidarité au niveau national s'exprime par la prise en charge par la collectivité d'une fraction du prix de l'eau (subvention générale de l'eau, subvention de l'adduction et des réseaux et stations d'assainissement), par l'attribution par la collectivité d'aides ciblées pour les plus démunis afin de financer leurs dépenses en général (aide sociale) ou leur dépenses d'eau (aide ciblée pour l'eau). La Figure 7 donne un aperçu des circuits de financement par les contribuables: ceux-ci peuvent prendre en charge les subventions générales sur le prix de l'eau (C), des aides sociales (F), des rabais sur le prix de l'eau des pauvres (D : tarification sociale), des fonds de prise en charge des impayés (E) et des contributions aux fonds de péréquation de l'eau (destinées à répartir les charges particulières entre tous, par exemple les charges de solidarité géographique ou à l'égard des pauvres).

Les subventions générales pour l'eau peuvent porter sur les frais de raccordement, les frais fixes ou le prix unitaire et ne concerner qu'une quantité limitée d'eau (subvention du consommateur), porter sur les investissements nouveaux ou de remplacement et les frais de fonctionnement (subvention du producteur), affecter la fiscalité ou venir en aide à des régions sous-équipées.¹⁶⁷ Le choix du type de subvention a une incidence sur les aspects redistributifs. Si l'objectif est d'augmenter l'accès à l'eau pour les pauvres, les subventions sur le raccordement et l'abonnement sont les plus efficaces car elles éliminent un obstacle financier important à l'accès à l'eau. Au contraire, les subventions portant sur le prix unitaire profitent surtout aux gros usagers.

5.1.1 Les subventions générales pour l'eau

“Historiquement, dans la plupart des pays, c'est l'Etat et les collectivités locales qui ont financé les infrastructures dans l'eau et plus récemment dans l'assainissement. Ce sont donc les contribuables qui ont fourni l'essentiel de l'effort avec pour corollaire un prix qui ne reflète pas le coût réel de l'eau, que l'exploitation

¹⁶⁷ Ainsi en Italie, le Gouvernement central attribue des aides publiques d'urgence à des zones dépourvues d'infrastructures de traitement des eaux résiduaires urbaines alors que le pays est divisé en 91 unités autonomes chargées du service de l'eau (ATO). L'Union européenne fait de même (fonds régional, fonds de cohésion).

des ouvrages soit entre les mains du secteur public ou du secteur privé”.¹⁶⁸ Les

Tableau 10

LES SUBVENTIONS POUR L'EAU

(Rapport entre le prix payé et le prix qu'il aurait fallu payer sans subventions, en %)

Pays à subvention élevée :

<i>Portugal</i>	<i>18</i>
<i>Grèce</i>	<i>19</i>
<i>Espagne</i>	<i>25</i>

Pays à subvention faible :

<i>Corée</i>	<i>67</i>
<i>France</i>	<i>73</i>
<i>Allemagne</i>	<i>83</i>
<i>Danemark</i>	<i>89</i>
<i>Royaume-Uni</i>	<i>92</i>

Source: OCDE : *Le prix de l'eau*, Tableau 22 (1999).

subventions ont principalement porté sur les investissements initiaux¹⁶⁹ mais aussi sur le fonctionnement, l'entretien, les réparations et les extensions des services de l'eau. Elles sont particulièrement importantes dans le domaine de l'assainissement¹⁷⁰ qui est souvent considéré comme un bien collectif pour lequel le consentement à payer est assez faible. Elles sont parfois occultées par le fait que les fonds nécessaires au remplacement des investissements initiaux ne sont pas mis en réserve ou comptabilisés après une période de grands investissements¹⁷¹ qui commencent à atteindre la fin de leur durée de vie normale. Elles peuvent entraîner une augmenta-

¹⁶⁸ G. Leclerc et Th. Raes: *L'eau, une problématique financière mondiale*, PWC, mars 2001.

¹⁶⁹ En plus des subventions, il y a les crédits à taux réduits, garanties de l'Etat pour les emprunts, exonérations fiscales sur les intérêts des obligations émises par des municipalités. Les Agences de l'eau offrent aux municipalités un financement à taux très réduit des investissements pour l'eau.

¹⁷⁰ Certaines subventions pour l'assainissement correspondent en fait au traitement des eaux de pluie recueillies dans les égouts et ne doivent pas être analysées comme étant des subventions à l'assainissement des eaux usées domestiques. De même, une aide à la dénitrification des eaux de boisson correspond à un dédommagement par l'Etat de ce qui aurait dû être payé par les pollueurs.

¹⁷¹ Pour la France, il s'agirait de 200 Md€ avec une durée de vie de 33 ans, soit des dépenses de remplacement de 6 Md€ par an auxquelles s'ajoutent les dépenses pour de nouvelles installations ou des installations plus performantes.

tion du volume d'eau consommé par les ménages qui varie selon le type d'habitat (15% en habitat collectif mais plus en habitat pavillonnaire avec jardin).

Le Tableau 10 donne une idée du niveau actuel des subventions générales pour l'eau dans divers pays; il atteint le niveau de 82% au Portugal. En Italie, le prix moyen de l'eau (y compris l'assainissement) est de 0.75 € /m³ (à comparer à 2.8 € / m³ en France). En Italie, 70% des coûts d'investissement ont été payés par le budget de l'Etat¹⁷², en République tchèque, 67% et en Espagne, 50%.¹⁷³ Dans l'Union européenne, le cas le plus extrême est celui de l'Irlande où l'eau est intégralement prise en charge par le budget national.¹⁷⁴ Au Canada, les subventions représentent plus de 30% du prix de l'eau. Aux États-Unis¹⁷⁵ et au Japon, l'eau potable est également subventionnée. En Suisse, le gouvernement fédéral finance pour moitié les stations d'épuration des cantons. Dans beaucoup de municipalités des pays industrialisés, les usagers ne payent que la moitié des coûts de fonctionnement. Comme l'expose l'OCDE, les coûts de fonctionnement dans les pays développés sont encore largement subventionnés.¹⁷⁶

En France, les subventions d'investissement et de fonctionnement pour le service de l'eau à charge du budget municipal sont en principe proscrites au niveau des municipalités (autonomie budgétaire des services de l'eau des collectivités territoriales de plus de 3000 habitants¹⁷⁷). D'une manière générale, l'eau paye pour

¹⁷² Dans la province d'Arezzo (Toscane), le prix de l'eau, notoirement inférieur au coût, a quadruplé après la privatisation. Sur le sujet général, voir "Water Subsidies and the Environment", OECD, 1997 (OCDE/GD(97)220).

¹⁷³ Le taux de subvention de l'eau en Espagne varie de 24% à Barcelone à 81% en Castille-Leon. J.C. Verges : *Une política economica para el agua*, Madrid, 1998.

¹⁷⁴ Ceci ne signifie pas pour autant que le service de l'eau en Irlande se dégrade, ni que les investissements y soient surdimensionnés ou excessivement coûteux. La liaison entre qualité du service de l'eau et financement public varie selon les pays. L'eau ne sera pas nécessairement gaspillée parce qu'elle est gratuite ; tout dépend des habitudes des individus et de leur souci du bien commun. En Irlande, la consommation d'eau des ménages ne diffère pas sensiblement de celle de la France où l'eau est relativement chère. Il en est de même en Angleterre où les ménages avec compteur ne dépensent pas beaucoup moins d'eau que les ménages sans compteur.

¹⁷⁵ Aux États-Unis, on estime que les investissements nécessaires seront de 25 Md\$/an pendant 15 ans, soit 90 \$ par personne et par an. On évoque déjà des programmes de subventions pour éviter une augmentation rapide des prix. Le projet de loi fédérale S.1961 : Water Investment Act of 2002 envisage 35 Md\$ d'aide fédérale sur 5 ans. Voir aussi S.2813. Pour l'Union européenne, les investissements prévus sont de 53 \$ par personne et par an jusqu'en 2010.

¹⁷⁶ L'évaluation de l'OCDE est : "Despite increases in water prices, few OECD countries have achieved full cost recovery of the operating and maintenance costs of water services provision, not to mention any additional environmental or social externalities". Voir OECD : *Household Water Consumption*, ENV/EPOC/WPNEP(2001)15.

¹⁷⁷ Pour un état récent de cette question, voir *J.O.A.N.*, 11/11/2002, p.4134 (Question de L.Deprez). Jurisprudence "Commune de Bando" du Conseil d'Etat (1999).

l'eau mais il subsiste encore une part faible de subventions d'origine externe à la sphère de l'eau (de l'ordre de 10%¹⁷⁸ principalement pour l'assainissement¹⁷⁹). Dans la sphère de l'eau, les redevances versées aux agences de l'eau reviennent aux municipalités sous forme de subventions pour les services municipaux.¹⁸⁰ Si l'on tenait compte de l'ensemble des aides à l'investissement reçues antérieurement, les subventions pour l'eau ont même été évaluées à environ 27% du coût total (Tableau 10). En Allemagne, il ne devrait pas non plus y avoir de subventions des services de l'eau ("Kostentdeckungsprinzip"). Au Royaume-Uni, les subventions ont disparu mais le prix de l'eau ne reflète pas les lourds investissements effectués avant la privatisation. Aux Pays-Bas, au Danemark et en Norvège, les usagers ne bénéficient pas de subventions de l'Etat, mais une partie du prix de l'eau est payée par des impôts locaux ou équivalents. Aux Pays-Bas, l'assainissement est payé par le contribuable (taxe foncière) et non l'utilisateur.

Les subventions générales pour l'eau apportent à chacun une aide qui ne diffère pas beaucoup puisque le volume d'eau consommé par personne ne varie que de 1 à 2 entre le premier et le dernier décile de revenu par unité de consommation¹⁸¹

¹⁷⁸ Le chiffre de 10% est fondé sur les calculs du rapport Boué au Conseil économique et social. Selon une étude récente, le ratio varie de 3% en Seine Saint Denis à 18% en Val de Marne (S. Blanc et I. Vincent : Flux financiers de l'eau en Région Ile-de-France, AESN, 2002). Selon une étude de l'IFEN (déc. 2002), les conseils généraux des départements ont subventionné en 1996-99 à concurrence de 215 M€ /an la gestion de la ressource et de 512 M€/an l'assainissement (ces chiffres comprennent 122 M€/an pour le FNDAE).

¹⁷⁹ Par exemple, subvention des conseils généraux pour l'investissement dans les communes rurales et de la Région Ile-de-France pour l'assainissement des eaux de Paris.

¹⁸⁰ Les redevances de prélèvement et de pollution qui représentent environ 20% de la facture de l'abonné sont collectées et redistribuées par les agences sous forme d'aide à l'investissement (40% de subvention et 20% de prêts à taux bonifié, actuellement 0%) de sorte que 50% des investissements des collectivités sont pris en charge par les agences. Si l'on ajoute les aides des autres administrations, le budget municipal ne couvre finalement que 20% de l'investissement et les charges d'emprunt bonifié. Comm. pers., O. Bommelaer, déc. 2002.

¹⁸¹ Au Japon, le rapport interdécile des dépenses d'eau des ménages de travailleurs est de 1.77 alors que le rapport interdécile des revenus est de 5 et le rapport interdécile de taille des ménages est de 1.23 (*Annual report on the family income and expenditure survey*, Statistics Bureau, 2001). La part des dépenses consacrées à l'eau diminue de 1.5 % à 0.9% du revenu entre le premier et le dernier décile de revenu des ménages. L'effet "taille des ménages" joue peu puisque la taille moyenne des ménages varie de 3.02 à 3.73 personnes. Au Royaume-Uni, la consommation d'eau des 7 premiers déciles varie très peu (de 227 £/an à 255 £/an) et la variation interdécile totale est de 21%. Au Danemark, le sixième groupe de revenu disponible dépense 2.9 fois plus pour l'eau que le premier groupe mais possède 3.1 personnes par ménage par rapport à 1 pour le premier groupe. L'écart de dépenses entre ces deux groupes est un facteur 4.5 (*Statistical Yearbook 2001*). Selon Jacobsen, la variation de consommation d'eau entre le premier et le dernier décile de revenu des ménages au Danemark est de 28% alors que la variation de revenu est de 384% (H.K. Jacobsen, communication personnelle, août 2002). Ces données semblent indiquer que l'effet "revenu" sur la consommation d'eau dans les pays industrialisés (indépendant de l'effet taille des ménages) est de l'ordre de 50 à 100% (facteur interdécile de 2 au maximum auquel il faut ajouter l'effet taille pour avoir le rapport entre consommations des ménages).

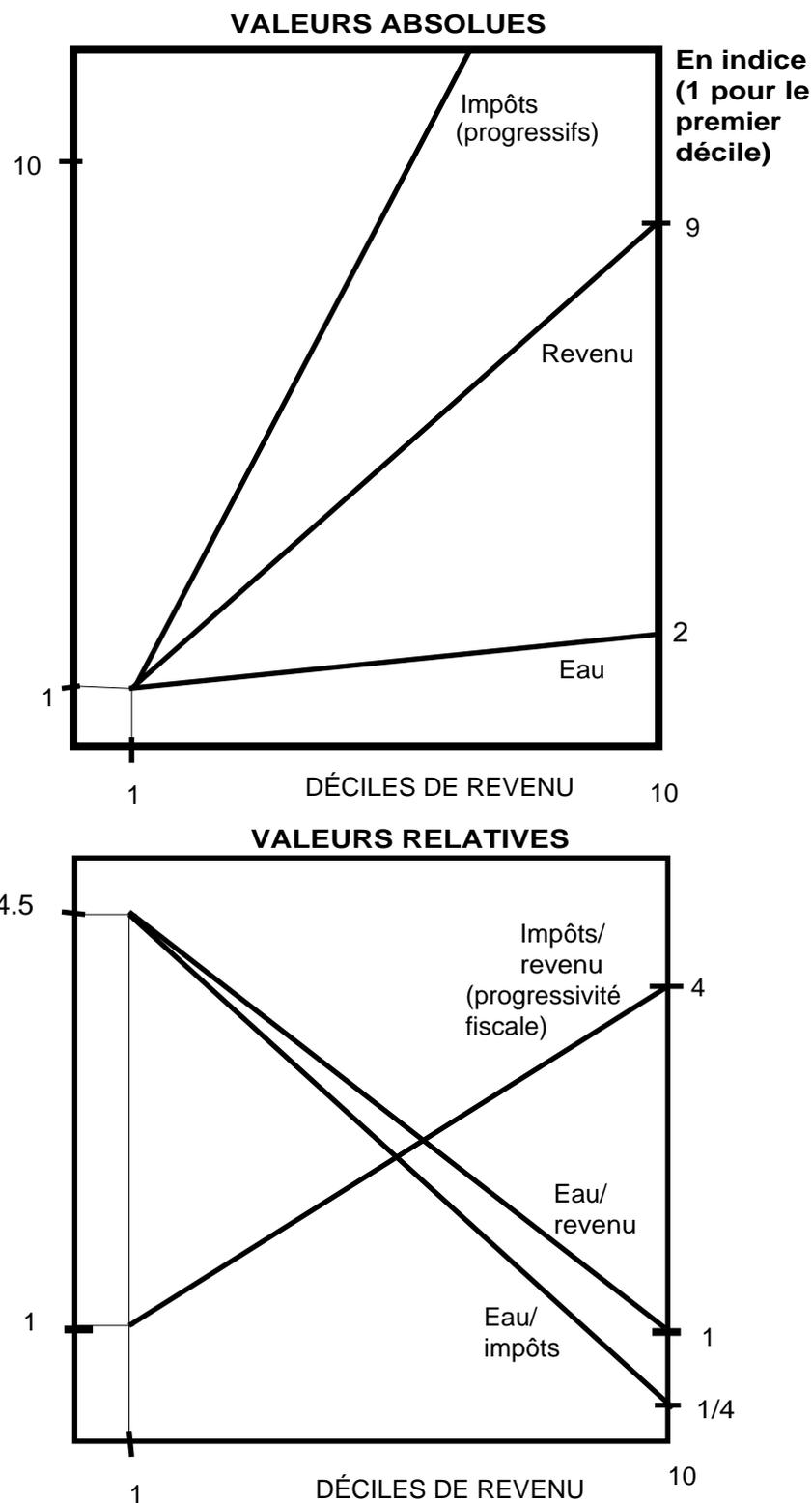


Figure 12. VARIATION DES GRANDEURS ÉCONOMIQUES AVEC LE REVENU (modèle théorique)

alors que le revenu par unité de consommation varie en France de 1 à 9 entre ces déciles (Figure 12). Comme la pression fiscale directe exprimée en fraction du revenu varie de 1 à 4 entre les déciles¹⁸², le volume des impôts varie de 1 à 36 entre les déciles (la plupart des impôts est payée par le dernier décile des revenus). Le rapport de la consommation d'eau aux revenus diminue de 4.5 à 1 et le rapport de la consommation d'eau aux impôts directs payés diminue de 18 à 1 entre les déciles.

Comme la majeure partie des subventions pour l'eau est payée par les personnes appartenant aux déciles élevés de revenus (qui payent la plupart des impôts), la réduction de ces subventions leur est plus particulièrement favorable. Inversement la suppression des subventions pour l'eau pèsera proportionnellement plus sur les personnes des déciles inférieurs¹⁸³ puisque ces personnes payeront l'eau plus chère sans bénéficier des réductions d'impôts correspondantes.¹⁸⁴ Dans ces conditions, on conçoit que les représentants des usagers les plus démunis cherchent à préserver les subventions générales sur l'eau et à promouvoir l'idée que l'eau doit être gratuite.¹⁸⁵ Une autre solution serait d'obtenir un prix plus faible pour l'eau des

¹⁸² En France, la pression fiscale directe (impôt sur le revenu + taxe d'habitation + CSG) exprimée en % du revenu déclaré par unité de consommation varie de 5% pour le premier décile (25 000 F par uc) à 20 % pour le dernier décile des actifs (275 000 F par uc). (Revenu et patrimoine des ménages 2000-2001, *Synthèses*, N°47, p.133, INSEE, 2001). La pression fiscale indirecte (TVA) varie peu avec le revenu et est du même ordre de grandeur. La répartition de l'impôt sur les revenus est plus progressive puisque 30 % des impôts sur le revenu sont payés par 1% de la population (70 % par le décile supérieur) et pratiquement aucun impôt sur le revenu n'est payé par les trois premiers déciles.

¹⁸³ Des études ont été effectuées pour mesurer l'effet d'une taxation de l'eau potable pour des motifs environnementaux. Elles montrent que cette taxation est régressive car elle frappe de manière proportionnellement plus forte les ménages des déciles inférieurs de revenu. Selon H.K. Jacobsen (Danemark), la taxe sur l'eau comme la taxe sur les sacs en plastique ou la taxe sur le chauffage urbain sont encore plus régressives que les taxes sur l'alcool et le tabac (Étude à paraître de Henrik Klinge Jacobsen, Katia Birr-Pedersen et Mette Wier : *Distributional Implications of Environmental Taxation*, Taxation, mars 2002). Une étude effectuée aux Pays-Bas sur une taxe sur l'eau potable (water supply tax) a montré que cette taxe avait des effets négatifs sur les familles nombreuses (gros consommateurs) et les ménages pauvres (gros consommateurs par rapport au revenu). Sur les effets redistributifs de la tarification de l'eau voir aussi : N. Rajah et S. Smith : *Distributional Aspects of Household Water Charges*, *Fiscal Studies*, vol.14, pp.86-108 (1993).

¹⁸⁴ Les implications redistributives sur les ménages des taxes sur l'énergie utilisée au domicile ont fait l'objet de plusieurs études d'où il ressort que ces taxes sont régressives aux États-Unis et en Irlande. OECD : *The distributive effects of economic instruments for environmental policy*, 1994. Pour la France, il en est de même (I. Haenel, 1995). N. Johnstone and J. Alavalapati : *The Distributional Effects of Environmental Tax Reforms*, IIED, Oct. 1998. Au contraire, les taxes sur les carburants sont progressives car les ménages aisés ont des dépenses de transport en voiture plus élevées. Les taxes suisses sur les huiles et les COV sont redistribuées à chaque habitant sur une base égalitaire.

¹⁸⁵ Voir notamment les déclarations du Contrat mondial de l'eau. Selon M. R. Petrella, "Ce n'est pas parce qu'un service a un coût que cela doit se traduire par un prix sur le marché. L'ensemble des coûts encourus pour la distribution et le traitement de l'eau doit être pris en charge par la collectivité selon des modalités de financement collectif (taxation, emprunts publics)." (*Le Monde*, 20/1/2001). Dans la déclaration de Porto Alegre adoptée par ATTAC et l'Association du Contrat mondial de l'eau (février 2002), il est prévu que "le coût pour satisfaire ce droit pour tous (40 à 50 litres par jour et par personne) doit être financé par la collectivité".

pauvres, c.-à-d. la neutralisation de l'augmentation des prix de l'eau pour un groupe d'utilisateurs.

Les subventions générales pour l'eau sont particulièrement inefficaces puisqu'elles donnent un avantage financier à plus de 80% de personnes qui n'en ont pas vraiment besoin. Si les pouvoirs publics décident d'aider les petits usagers en subventionnant la première tranche d'une tarification progressive, ils risquent de gaspiller des fonds publics car la plupart des bénéficiaires de cette subvention seront des foyers aisés. Toutefois, une partie de l'aide distribuée par cette tarification sera en fait récupérée par l'augmentation des impôts qui seront principalement à charge des foyers aisés.

Dans l'avenir, on devrait observer une réduction des subventions générales de l'eau dans l'Union européenne du fait de la mise en œuvre progressive du principe utilisateur-payeur.¹⁸⁶ En principe, les subventions pour l'eau potable devraient avoir pratiquement disparu vers 2010 puisque les prix doivent être incitatifs. Dans ces conditions, les prix de l'eau devraient croître de façon très sensible.¹⁸⁷ Tout le problème consiste à mettre en place les accompagnements sociaux qui seront nécessaires pour compenser les effets d'augmentation de prix pour les plus démunis. Certains pays de l'Union européenne ont déjà pris des mesures spécifiques à cet égard (Royaume-Uni, Irlande, France, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Espagne, Portugal, Italie, Grèce) mais dans d'autres pays de l'Union, on ne trouve aucune mesure d'accompagnement social direct hormis l'aide sociale générale et la couverture des impayés par l'aide sociale.

Le prix de l'eau potable peut aussi être réduit par une diminution des taxes sur

¹⁸⁶ Selon le principe utilisateur-payeur ("full cost recovery" ou "full cost pricing" ou principe de récupération des coûts), les utilisateurs doivent couvrir l'ensemble des coûts de production, de distribution et d'assainissement. La mise en œuvre du principe utilisateur-payeur sous réserve d'une exception pour l'eau destinée aux besoins fondamentaux des plus pauvres est un thème récurrent au niveau international (Annexe 1). Voir H. Smets : "Le principe utilisateur-payeur pour la gestion durable des ressources en eau", *Lusida*, 2001 (pp. 465-502) et *Outil économique endroit international et européen de l'environnement*, La documentation française, Paris, 2002 (pp. 105-26). Le projet de loi française sur l'eau inclut : "le principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, en tenant compte des effets sociaux, environnementaux et économiques ainsi que des conditions géographiques et climatiques de la région ou des régions concernées". Les coûts pour l'environnement et les ressources sont rarement évalués et largement ignorés. La directive européenne n° 2000-60 instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine la politique de l'eau autorise de multiples exceptions au principe de la récupération complète.

¹⁸⁷ Si le prix de l'eau était maintenu à un niveau trop faible, l'approvisionnement en eau se dégraderait, des sources alternatives seraient utilisées et les pauvres supporteraient un surcoût relativement plus élevé que les riches. Le gain lié au prix faible de l'eau est très inférieur au surcoût engendré par la dégradation du service (achat d'eau en bouteille, ébullition de l'eau, maladies, etc.).

l'eau à charge des usagers (par exemple, la TVA au taux réduit¹⁸⁸) et de certaines taxes spécifiques (taxes de prélèvement d'eau¹⁸⁹, taxes d'assainissement, etc.). Dans quelques pays, la facture d'eau sert de support à des taxes pour financer des activités sans rapport direct avec l'eau potable (voir section 4.4).

Finalement, les pouvoirs publics peuvent intervenir pour éviter que les distributeurs (publics ou privés) ne vendent l'eau à un tarif excessif. Au Royaume-Uni, l'OFWAT, autorité de régulation, a fait baisser le prix de l'eau que les distributeurs privés avaient augmenté de façon sensible depuis la privatisation. Ils peuvent aussi s'abstenir de soumettre les distributeurs à des taxes spécifiques qui alourdissent le prix de l'eau (par exemple, une taxe d'occupation du domaine public et des voiries¹⁹⁰).

5.1.2 L'aide sociale

Dans les pays industrialisés, le principal mécanisme pour aider les usagers pauvres à payer l'eau est l'aide sociale qui leur assure un minimum de ressources et représente parfois une part importante des revenus des plus pauvres.¹⁹¹ En outre, il est possible de réduire certains impôts dans la mesure où ils touchent aussi les pauvres (par exemple, la CSG) pour aider les bénéficiaires à payer l'eau). En supplément, les municipalités peuvent réduire des taxes locales, par exemple en exonérant les assistés sociaux de la taxe d'habitation ou de la taxe de services communaux. En France, 10 villes de plus de 100 000 habitants sur 36 offraient une

¹⁸⁸ La TVA sur l'eau des ménages est au taux réduit de 5.5% en France et a rapporté 1.4 MdF en 1999. Aux Pays-Bas, la TVA sur l'eau est passée de 6% à 17.5% et l'impôt sur le revenu a été réduit au prorata. Pour conserver le principe de la première tranche de consommation d'eau à bas prix, une taxe négative sur l'eau a été introduite (0.285 € /m³ - 11.34 €). Cette taxe est nulle pour 39.8 m³ par an et positive au delà. La TVA sur l'eau comme les taxes sur l'eau ont un caractère régressif (voir études de S. Smith et H. Jacobsen, op. cit.) Au Royaume-Uni et en Suisse, la TVA sur l'eau est nulle. Elle vaut 5% en République tchèque, Portugal, Japon ; 6% en Espagne et Belgique ; 7% en Allemagne et 9% en Italie. La TVA sur l'assainissement est nulle en Belgique, Espagne, Italie, Pays-Bas, Portugal, Suisse et Royaume-Uni.

¹⁸⁹ Des taxes de prélèvement existent en Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Espagne, Finlande, France, Hongrie, Mexique, Pays-Bas, Pologne, Rép. tchèque.

¹⁹⁰ La redevance d'occupation du domaine public peut peser de 5% dans le prix de l'eau. Selon le projet de loi sur l'eau, cette redevance devrait être plafonnée à 0.1% (art. 30.VII).

¹⁹¹ Au niveau de l'individu, cette aide est parfois jugée insuffisante. Par ailleurs, il faut tenir compte du fait que les plus démunis sont souvent exclus de l'aide sociale. Le total des dépenses d'insertion, de prévention et d'accompagnement social en France atteint 20.1 Md€ dont 4 Md€ pour le RMI et 16.1 Md€ versés par les départements (à l'exception de l'aide médicale). La CMU concerne actuellement 4.4 millions de personnes et coûte 0.86 Md€. Les aides au logement (ALF, APL, ALS) coûtent globalement 10.9 Md€. Si l'on assigne 5% de l'aide au logement (10.9 Md€) pour aider 4.4 millions de titulaires de la CMU complémentaire à payer leur eau, chaque personne recevra 118 € alors que le coût de la consommation moyenne d'eau est de 166 € par personne. L'écart entre le prix à payer pour l'eau et l'aide sociale "reçue pour l'eau" pourrait être partiellement comblé si nécessaire par une allocation spécifique d'eau pour les plus démunis.

réduction de la taxe d'habitation aux personnes de condition modeste.¹⁹² Cette réduction a été généralisée à toutes les personnes de revenu inférieur à 1357 € par mois.

Une partie de l'aide sociale est spécifiquement destinée au logement et permet notamment de couvrir les charges des habitats collectifs¹⁹³ mais la part destinée à l'eau n'est pas déterminée. Comme l'eau ne représente que 5% du loyer, les problèmes de loyers impayés sont prioritaires et le problème du paiement de l'eau est négligé.

Pour améliorer les dispositifs d'accès aux biens essentiels et réduire les frais de gestion, il est envisagé de fusionner, comme à Paris, l'aide fournie en France par le Fonds de solidarité logement (FSL) pour le loyer et les charges¹⁹⁴ et les autres aides pour l'eau, l'électricité, le gaz, le téléphone.¹⁹⁵ On pourrait également traiter ensemble les aides pour l'eau potable et celles pour le paiement de la taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères.

L'ensemble des allocations concernant les minima sociaux représente en France la somme de 51 Md€/an.¹⁹⁶ Les aides sociales telles que le revenu minimum d'insertion, devraient en principe permettre aux bénéficiaires de couvrir pour partie leurs dépenses d'eau. Si les 6 millions de bénéficiaires de ces allocations sociales bénéficiaient en outre d'un rabais de 50% sur 40 l d'eau par jour, le coût global de cette aide serait de 138 M€, soit 0.25% du montant total de la solidarité à vocation

¹⁹² Abattement spécial généralement de 15 %. A Paris, l'abattement est de 85 € par an. A ceci s'ajoute un dégrèvement partiel ou total de la taxe d'habitation. De plus, les personnes âgées de condition modeste bénéficient d'un dégrèvement total de la taxe foncière.

¹⁹³ Les pays de l'Union européenne ayant une faible protection sociale (en % du PIB) sont l'Italie, la Grèce, l'Espagne et l'Irlande. La part de la protection sociale pour le logement et l'exclusion sociale varie de 0.1 à 7.1% du PIB au sein de l'Union européenne. Elle est la plus faible en Autriche, Espagne, Italie, Luxembourg et Portugal et vaut 4.5% du PIB en France.

¹⁹⁴ Le FSL attribue environ 56 000 aides par an pour faciliter le maintien des ménages dans les logements qu'ils occupent (montant moyen de 5300 F). La partie charge est très faible. Les décisions d'expulsion concernent 88 000 logements par an.

¹⁹⁵ "Plan national de renforcement de la lutte contre la précarité et l'exclusion", 23/12/02. Selon Mme Dominique Versini : "En matière de logement, un texte législatif sera soumis au Parlement en 2003 pour fusionner plusieurs fonds existants (maintien dans les lieux, eau, énergie, téléphone) dont les fonctionnements sont différents". Un nouveau décret sur la réduction sociale téléphonique sera publié en 2003 et un décret fixant un tarif social électricité est prévu pour 2003 (modulation de la réduction de 30, 40 et 50% selon la composition de la famille). Selon le président d'Électricité de France M. François Roussely parlant du décret sur la tarif social de l'électricité, "Nous allons multiplier par dix (...) le montant des ressources consacrées à la facture de ceux qui sont dans la situation la plus difficile". La CRE prévoit des dépenses de l'ordre de 100 M€/an pour le tarif social de l'électricité.

¹⁹⁶ L'ensemble des prestations sociales sous condition de ressources (RMI, AAH, ASS, API, minimum vieillesse, minimum invalidité, etc.) est de 51 Md€/an et concerne 3 millions d'allocataires. Les autres prélèvements concernent la famille, les pensions, la santé, etc.

“sociale”. On constate qu’une telle aide sociale additionnelle pour l’eau n’aurait qu’une faible incidence financière.

Dans plusieurs pays comme l’Allemagne ou en Scandinavie, l’aide sociale intervient seule pour résoudre les problèmes des plus démunis en relation avec leurs factures d’eau. En Finlande et au Canada, le montant de l’aide sociale mensuelle prend en compte le prix de l’eau payé par les bénéficiaires.

Lorsque l’aide sociale est indexée sur le coût de la consommation des ménages pauvres, elle varie avec le prix de l’eau et atténue les effets d’une augmentation du prix de l’eau. Malheureusement, cette indexation est généralement fondée sur la consommation des ménages moyens (indice des prix) pour lesquels l’eau est un poste de dépenses relativement plus faible.

Le principal avantage de l’approche fondée sur l’aide sociale est de venir en supplément de mécanismes existants, de pouvoir être modulée en fonction du nombre de personnes dans le ménage (par personne ou par unité de consommation) et de ne pas impliquer de frais administratifs additionnels pour apporter un léger complément pour l’eau (par exemple 1 m³ par mois et par personne ou 3 € en complément d’un RMI de 405 €/mois pour un célibataire). En outre, elle n’altère pas le signal prix de l’eau et n’encourage donc pas au gaspillage.

L’inconvénient de cette approche monétaire globale est qu’elle laisse ouverte la possibilité pour le bénéficiaire de dépenser l’aide autrement et d’accumuler les impayés vis à vis du distributeur.

5.1.3 Les aides ciblées pour faciliter le paiement de l’eau des pauvres

Les pouvoirs publics disposent de nombreuses méthodes spécifiques pour aider les pauvres à acquérir certains biens et services essentiels¹⁹⁷ sans pour autant subventionner l’eau pour tous. Ils peuvent fournir une aide pour couvrir les

¹⁹⁷ Dans le domaine de l’énergie, le Royaume-Uni fournit aux pauvres une allocation de combustible pour l’hiver, une allocation complémentaire par semaine froide, une aide pour améliorer l’isolation thermique et des conseils. Ces aides sont financées par les entreprises du secteur de l’énergie et par les pouvoirs publics. Il existe des programmes d’aide pour l’énergie des pauvres aux États-Unis, en Irlande et en Belgique. En France, la redevance audiovisuelle est payée par 18.5 millions de foyers (2 Md€) et par l’Etat qui verse 478 M€ pour compenser la perte de recettes liée à l’exonération de redevance consentie à 4 millions de foyers (personnes âgées).

dépenses d'eau, par exemple, en augmentant l'aide au logement¹⁹⁸ ou en prenant en charge des dépenses en eau lorsqu'elles dépassent une certaine fraction des revenus (écrêtage). Ils peuvent réduire ou supprimer la taxe d'assainissement et d'autres taxes liées à l'eau pour les abonnés pauvres. Finalement, ils peuvent prendre en charge les rabais consentis par les distributeurs d'eau lors de la facturation aux plus pauvres, distribuer des bons d'eau donnant droit à un rabais ou la gratuité sur une quantité définie d'eau ou financer des fonds sociaux destinés à payer tout ou partie des dettes d'eau des personnes en difficulté.

D'un point de vue financier et si l'on ne tient pas compte des frais administratifs, les programmes de subventions ciblées sont évidemment moins coûteux pour le budget que les programmes de subvention générale de l'eau. Un inconvénient est qu'un système centralisé d'allocations pour l'eau implique une certaine uniformité dans les allocations alors que le prix de l'eau et donc les allocations correspondantes varient beaucoup d'une municipalité à l'autre. Cet inconvénient peut être pallié en créant des droits exprimés en m³.

La forme d'aide dépend du type de contrat de fourniture d'eau.

- Pour les abonnés directs, on peut envisager une tarification sociale de l'eau sous forme d'un rabais sur les factures à charge de l'Etat (somme fixe ou réduction sur le volume consommé avec plafond). L'Australie pratique ce type d'aide sur une grande échelle.¹⁹⁹

- Pour les abonnés collectifs, l'Etat pourrait fournir un complément à l'aide au logement, ce qui assurerait une répartition de la charge financière de l'aide pour l'eau entre l'Etat et les distributeurs d'eau, c.-à-d. entre les contribuables et les usagers. En Finlande, l'aide au logement tient compte explicitement du prix de l'eau.

¹⁹⁸ Il s'agit d'allocations pour l'eau qui tiennent compte du prix de l'eau et qui sont versées en complément à d'autres allocations sociales spécifiques, par exemple l'allocation logement (Finlande) sans qu'il soit nécessaire de savoir si le bénéficiaire est abonné direct ou pas. Parfois, le distributeur ou le syndic en présence d'impayés d'eau peut exiger que l'allocation "eau" lui soit versée directement (comme pour l'allocation "logement" versée directement par les municipalités au propriétaire et l'allocation "électricité" versée directement à EDF à Paris). M. D. Marcovitch avait proposé à l'Assemblée nationale en 2001 qu'une aide à la fourniture d'eau soit créée au bénéfice des personnes de faible ressources sur le modèle de l'allocation au logement (APL). Cette aide serait financée nationalement par le Fonds de solidarité pour le logement institué en 1990 pour couvrir les dettes de loyers et de charges.

¹⁹⁹ Le Gouvernement australien et les gouvernements des États fédérés offrent aux pensionnés, anciens militaires et personnes de faible revenu des rabais de 50% sur le prix de l'eau avec un maximum de 135 A\$ par ménage (montant inchangé depuis 20 ans). A Victoria, 30% des ménages a reçu 115 A\$, c.-à-d. 26% de la facture moyenne d'eau, soit en tout 10% du prix total de l'eau payé par les pouvoirs publics (60 MA\$ pour 500 000 ménages). En Nouvelle Galle du Sud, l'aide concerne 7.3% du total des factures d'eau de Sydney (65 MA\$ pour 200 000 ménages) et 10% des factures de Hunter. P. Herrington: *Social Issues in the Provision and Pricing of Water Services*, OECD, 2003.

En Écosse, les pouvoirs publics ont pris en charge au titre des politiques sociales, les rabais consentis par les distributeurs au bénéfice de certains groupes sociaux identifiés afin que leurs dépenses d'eau ne dépassent pas 3% de leur revenu net.²⁰⁰ Concrètement, les pouvoirs publics attribuent une subvention aux services de l'eau pour que ceux-ci ne facturent pas plus que 180 £ par an et par foyer. Cette subvention a permis de rendre moins pénible l'augmentation de prix liée aux nouveaux investissements dans le secteur de l'eau.

En France, les pouvoirs publics contribuent largement au financement des actions d'aide ciblée *a posteriori* dans le cadre de la Convention solidarité-eau. Fin 2001, on recensait 25 conventions départementales signées pour un engagement financier de 2.5 M€ répartis entre l'État (47 %), le syndicat professionnel des distributeurs d'eau (21 %), les conseils généraux (7 %), les communes (6 %), les Assedic (5 %), les régies (1 %) et autres (13 %). Le montant moyen des aides accordées est de 91.5 € et 22 000 dossiers ont été traités.²⁰¹ D'après le ministère de l'Emploi et de la solidarité, 73 % des départements seraient couverts par une convention au 31 décembre 2001. Par ailleurs, les services sociaux municipaux et départementaux interviennent auprès des plus nécessiteux pour éviter les coupures d'eau en prenant en charge une partie des dépenses d'eau.²⁰² Les associations caritatives se plaignent que les fonds publics ne sont pas disponibles et que le système d'aide sociale est englué dans la paperasserie.²⁰³

²⁰⁰ L'approche consistant à aider les ménages dépensant "beaucoup" pour l'eau pourrait être formalisée sur la base d'une aide lorsque la part de l'eau dans les dépenses d'un ménage dépasse x fois la part de l'eau dans les dépenses d'un ménage moyen ou médian. Le coefficient x pourrait être égal à 3 ou un chiffre voisin choisi en fonction de l'inégalité de la distribution des revenus. Dans le cas de l'Angleterre, le seuil d'intervention serait selon cette approche de $3 \times 1.3\% = 3.9\%$ et concernerait les personnes du décile inférieur de revenu.

²⁰¹ D. Marcovitch: *Réforme de la politique de l'eau*, Rapport N°3500, Ass.nat., déc. 2001 (p.110). A la fin de 2001, il y a 38 conventions départementales signées, 23 en négociation et 13 départements faisant appel à un autre système. Selon le SPDE, 41 conventions seulement ont été signées au début de 2002 (l'IGAS a un autre chiffre plus faible encore). Voir aussi section 4.1.5. Aide a posteriori. Le rapport entre les fonds distribués et le chiffre d'affaires de l'eau est de 0.25 pour mille. Si l'on utilisait tous les fonds prévus, l'aide pourrait être de 0.75 pour mille. Dans certains départements, les autorités préfectorales n'ont pas mis en place de mécanismes spécifiques d'aide pour l'eau et utilisent les mécanismes habituels.

²⁰² Ainsi le Château de Montgeron (91) héberge 32 familles d'immigrés qui ont accumulé 56 000 € d'impayés d'eau et d'électricité. L'eau a été coupée et sera rétablie si les occupants payent au moins une partie de la dette (*Le Monde*, 5/7/02).

²⁰³ "La loi contre l'exclusion en échec", *La Croix*, 27/9/2002. Pour qu'une aide soit distribuée à ceux pour qui elle a été conçue, il faut qu'elle soit connue des intéressés et ne suscite pas trop de difficultés administratives. Dans une étude sur "Le logement des plus démunis en Val de Marne" (CREDOC, Coll. des rapports, n°39, juill. 1988), il ressort qu'entre le tiers et la moitié des familles très pauvres susceptibles de recevoir la prestation logement, ne la recevait pas. Mais une bonne partie de ces personnes ne savait sans doute pas remplir un dossier et fournir tous les justificatifs exigés.

Aux États-Unis, il existe aussi des systèmes de prise en charge des impayés par des organismes financés par les pouvoirs publics.²⁰⁴

L'aide peut également prendre la forme d'une exemption d'impôts. Aux Pays-Bas, les pouvoirs locaux peuvent exonérer les ménages sous le minimum vital de la taxe sur la pollution de l'eau, la taxe au bénéfice des conseils de l'eau et la taxe d'assainissement. En Belgique, il existe des mesures similaires concernant la taxe d'assainissement. Au Japon, la municipalité de Tokyo exonère du fait de leur situation financière 2.5% de la population de la taxe de consommation sur l'eau (5%).

L'aide ciblée en complément d'autres allocations, par exemple le versement pour l'eau de 3 € par mois par personne, ne coûterait pratiquement rien en termes de frais administratifs complémentaires mais risquerait d'être utilisée à d'autres fins que l'eau. Pour garantir que cette aide serve uniquement à maintenir la fourniture d'eau, elle pourrait prendre la forme d'un bon de réduction ou d'un bon pour recevoir une quantité d'eau utilisable auprès du distributeur lors du paiement de l'eau, ou encore d'un versement direct au distributeur à titre de paiement partiel de la facture d'eau.²⁰⁵ Une modalité envisageable serait que le bon ne puisse être validé que si le bénéficiaire paie le reliquat de la facture, ce qui constituerait un encouragement à payer l'eau. Mais cette approche est plus coûteuse car elle implique plus qu'un simple jeu d'écriture. Aussi convient-il de ne l'utiliser que si le montant de l'aide versée est suffisant, par exemple tous les six mois si les factures sont semestrielles.

L'autre option fondée sur la modulation des tarifs par le distributeur (tarification progressive ou sociale) est équivalente mais implique que le distributeur reçoive les informations pour effectuer la modulation (volume d'eau consommé, nombre de personnes chez l'abonné, catégorie de rabais). Si la solution du tarif progressif dans les régions avec compteur ne coûte rien en frais administratifs, la solution du tarif social nécessite d'introduire un élément supplémentaire dans la facturation. Ce coût est faible si le distributeur ne doit pas établir la liste des

²⁰⁴ Par exemple, à Philadelphie, l'Etat fédéral, l'Etat et la municipalité contribuent à un fonds qui a apporté une aide à 11244 ménages pauvres en 1992 (aide de 22% des factures impayées).

²⁰⁵ A Paris, le Centre d'action sociale donne 137 € par an comme aide pour l'électricité aux familles non imposables ayant un ou deux enfants à charge. Cette somme est versée directement à EDF ; dans le cas d'une famille de 4 personnes qui recevrait 1 m³ d'eau par mois par personne à 2.3 €/m³, l'aide serait de 110 € par an. Lorsque l'eau est payée par la co-propriété, il faudrait fournir aux ménages pauvres des tickets d'eau qu'ils enverraient au syndic avec les charges ou verser l'allocation eau directement au syndic (problème de confidentialité car les ménages n'aiment pas faire savoir au syndic qu'ils sont assistés mais acceptent qu' EDF le sache). Au Royaume-Uni comme en Belgique, l'aide sociale intervient directement auprès du distributeur pour couvrir tout ou partie des impayés de l'abonné en défaut de paiement.

bénéficiaires.²⁰⁶

Une comparaison des frais de gestion des divers systèmes envisageables est nécessaire avant de choisir la bonne formule d'aide ou de tarification sociale car de toute manière, l'aide pour l'eau sera en termes absolus d'un montant assez faible par rapport aux autres aides sociales. Il ne saurait donc être question de monter pour l'eau des dispositifs administratifs lourds ou coûteux en temps ou en argent pour parvenir à un système d'une équité quasi parfaite ; il faudra se contenter d'un système simple et maniable quitte à apporter des correctifs par d'autres voies. Le but ultime est le maintien de la fourniture d'eau chez l'abonné (objectif de résultat) beaucoup plus que l'augmentation d'ailleurs marginale de l'aide sociale (objectif de moyens).

5.1.4 Les aides pour l'eau des gens du voyage

L'installation obligatoire de points d'eau, de douches et de toilettes dans les aires d'accueil pour les gens du voyage en France constitue une aide ciblée sur une petite population (environ 200 000 personnes) destinée à lui permettre d'accéder à l'eau potable. Cette mesure de solidarité permettra aussi d'éviter que l'eau ne soit obtenue gratuitement à partir des bornes d'incendie faute d'être puisée aux fontaines publiques trop éloignées. Les usagers des aires d'accueil devront en principe payer un forfait journalier pour l'usage des facilités mises à leur disposition. L'Etat subventionne ces installations (70% des coûts d'investissement) créées avec réticence par les municipalités.

5.1.5 Les aides pour l'eau des populations autochtones

Dans plusieurs pays industrialisés, le Gouvernement a un programme spécial d'aide pour l'habitat de certains groupes autochtones et notamment l'approvisionnement en eau saine (Maoris, Inuits, etc.). Ainsi, au Canada existe un programme de protection de l'eau potable des aborigènes (150 M\$ en 2002).

5.1.6 Les aides pour l'eau des occupants de bidonvilles et des sans abri

Les municipalités françaises et les ONG organisent des centres d'accueil pour les personnes sans abri, SDF, etc. (environ 100 000 personnes dont 20 000 dans la rue ou des abris de fortune) où elles trouvent gratuitement des douches et des équipements pour laver leur linge. Les services sociaux distribuent aussi des billets d'entrée gratuits aux bains douches municipaux. L'eau potable peut être obtenue aux fontaines publiques qui existent dans certains quartiers (les fontaines Wallace à

²⁰⁶ En France, les bénéficiaires de l'exonération de la redevance télévision doivent faire valoir leur droit à exonération lorsqu'ils reçoivent l'avis de paiement.

Paris sont alimentées par le réseau et il existe aussi des fontaines d'eau de source).

Par ailleurs, certaines municipalités ou distributeurs alimentent en eau des taudis, squats,²⁰⁷ bidonvilles, campings sauvages, zones de cabanons, caravanes, roulotte mais, à la longue, coupent parfois l'eau pour faire partir les occupants illégaux, surtout lorsqu'ils sont victimes de discrimination raciale ou sont en situation irrégulière.²⁰⁸ Aux États-Unis s'est posé le problème des "colonias", masures construites près de la frontière mexicaine pour des immigrés latino-américains pauvres sans que l'on y installe l'eau potable ou l'assainissement (280 000 personnes au Texas). La situation a été améliorée grâce à des financements conjoints du gouvernement fédéral, du Texas et du comté d'El Paso. Des situations de même type peuvent survenir dans d'autres pays où l'on trouve des campements sauvages ou des constructions illégales ou sans permis qui n'ont pas ou ne peuvent pas avoir une adduction d'eau.²⁰⁹

5.2 La solidarité financée par les organismes caritatifs et la société civile

Les organismes caritatifs financés par des contributions de la société civile²¹⁰ jouent aussi un rôle pour porter secours aux plus démunis surtout ceux qui restent en marge des circuits officiels. Par exemple, l'eau est un domaine important d'inter-

²⁰⁷ En Ile-de France, il y a 7500 personnes vivant dans des squats (800 squats à Paris et 400 squats en Seine-Saint-Denis). Certains habitants sont des Roms récemment venus d'Europe centrale qui vivent dans des conditions indignes sur des friches industrielles ; d'autres habitants sont des gens du voyage sédentarisés et établis de longue date mais à qui l'on refuse l'accès à l'eau même s'ils payent le branchement.

²⁰⁸ L'Abbé Pierre s'était rendu dans un campement à Choisy -le -Roi en novembre 2002. "Les conditions de vie (des Roms en France) sont indignes, beaucoup n'ont accès ni à l'eau, ni à l'électricité, certains sont relégués dans des zones dangereuses , insalubres et incompatibles avec les droits fondamentaux de l'être humain". A Kaltenhouse (Strasbourg), "Après constat d'huissier, les Tsiganes ont obtenu, au bout de quarante ans, un point d'eau potable, des compteurs d'électricité personnalisés et du gravier pour couvrir la boue du terrain" ; extraits de *Médecins du Monde*, décembre 2002, association qui est intervenue en France auprès de 3113 personnes réparties dans 37 sites en 2001 (NB : la mortalité néonatale et la mortalité infantile de ces groupes sont près de dix fois supérieures à la moyenne nationale).

²⁰⁹ L'Echo républicain du 4/12/2002 relate que des gens du voyage sédentarisés depuis 18 ans (dix caravanes sur un terrain non constructible à Saint-Remy-sur Avre, près de Dreux) se voient refuser l'électricité et l'eau situés à moins de 100 m alors qu'ils sont prêts à en payer le branchement. Dans un arrêt du 22 août 2002 "Commune de Marignane" (n°243333), le Conseil d'Etat a réaffirmé le principe que le maire ne pouvait s'opposer au raccordement provisoire de caravanes à l'électricité en se fondant sur l'art. L.111-6 du Code de l'urbanisme. Le même principe est applicable pour l'eau. Dans le même sens, voir la décision du Tribunal administratif de Marseille n°022051 du 8/10/2002 "Commune de Saint-Victoret" et les ordonnances de référé du Tribunal administratif de Nantes n°023982 et 023962 du 10/1/2002 "Commune d'Olonne sur Mer". Voir aussi J.O.Sénat, Questions n°07506 du 9/4/98, Rép. p.1719, 28/5/1998.

²¹⁰ La société civile française a déclaré au fisc avoir versé 968 M€ de dons en 2000, soit 16 € par personne.

vention du Secours catholique en France.²¹¹ Aux États-Unis, l'Armée du Salut a une action similaire. Certains distributeurs américains encouragent les usagers à faire un don pour l'eau des pauvres sous forme d'un supplément (arrondi supérieur) lorsqu'ils rédigent leur chèques pour honorer leurs factures d'eau.²¹² En Angleterre, les distributeurs d'eau ont diffusé l'appel à contributions de Wateraid auprès des abonnés et ont appuyé les campagnes de cette ONG soutenue par de très nombreux donateurs privés. En France, Suez finance des activités concernant l'eau menées par l'Unesco.

5.3. La solidarité au plan international

La solidarité entre riches et pauvres en matière de financement de l'eau implique qu'au plan international, les pays industrialisés fassent preuve de solidarité avec les pays en développement, par exemple en favorisant le transfert des connaissances et en fournissant des aides financières pour améliorer l'accès à l'eau.²¹³

Les pays industrialisés ont globalement contribué 0.22% de leur PNB au titre de l'aide publique au développement en 2000²¹⁴ et 0.03% du PNB au titre des ONG. Ce niveau très faible de l'aide pose problème et des efforts sont faits pour l'augmenter. Ainsi, la France a annoncé que l'aide publique au développement passera de 0.32% à 0.5% du PNB en cinq ans et à 0.7% en dix ans. Dès septembre 2002, le Premier Ministre, M. J.P. Raffarin a annoncé une augmentation de l'aide publique française de 24% dans le budget de 2003 (de 0.36 à 0.45% du PNB).

Environ 8% de l'aide au développement est utilisée pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement. Les pays donateurs pourraient très certainement accorder une plus haute priorité à l'eau²¹⁵ dans leurs programmes d'aide aux pays en transition

²¹¹ Le Secours catholique a aidé 500 000 personnes en 1998. Les dette d'eau intervenaient dans 35% des cas, principalement chez les personnes disposant de moins de 1687 F par mois par unité de consommation. En 1996, le Secours catholique a donné 21 MF d'aide pour l'eau et l'énergie (environ 5 MF pour l'eau).

²¹² A Laurel (Maryland), les dons se sont élevés à 55 000 \$ pour 1.6 million de ménages (0.12 pour mille des factures d'eau).

²¹⁴ Les apports totaux de ressources aux pays en développement (capitaux publics et privés) se montent en moyenne à 0.53% PIB des pays du CAD si l'on ajoute les investissements directs. En 2001, l'aide publique au développement des pays du CAD était de 0.22% du PNB (53.4 Md\$) (France, 4.1 Md\$ ou 0.32% PNB). L'aide totale par personne est en déclin depuis 1990 où elle valait 76 \$ jusqu'à 1999 où elle vaut 67 \$. Consacrer 1 \$ par personne de plus à l'approvisionnement en eau correspondrait à un supplément de 1.6 % de l'aide publique au développement.

²¹⁵ En 1999-2001, 9 % de l'aide bilatérale des pays du CAD va au secteur de l'eau. Seuls cinq pays sur dix-huit donnent 12% ou plus d'aide bilatérale pour l'eau (Autriche, Danemark, France, Japon et Luxembourg). En 2000, le PNUD a estimé que seulement 8.3% de l'aide bilatérale était consacrée aux besoins élémentaires.

ou en développement dans la mesure où les pays receveurs donnent également une haute priorité à l'eau. En effet, les besoins à satisfaire dans le domaine de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement sont immenses, la demande solvable est insuffisante et les fonds disponibles sont peu importants.²¹⁶ Comme le dit M. Pierre-Frédéric Ténière-Buchot, "c'est en dizaines de milliards de dollars par an que devrait s'exprimer la priorité pour l'eau à l'échelle mondiale. Or c'est en centaines de millions de dollars, au plus en quelques milliards, qu'elle se traduit aujourd'hui".²¹⁷

Pour contribuer au financement des investissements dans le secteur de l'eau du Tiers monde, les pays industrialisés pourraient cesser de diminuer leur aide pour l'eau²¹⁸ et même l'augmenter puisque ce secteur ne reçoit pas le soutien qu'il aurait dû recevoir sur la base des priorités annoncées pour l'eau. Par ailleurs, ils pourraient mettre en œuvre de la Déclaration de Copenhague (initiative 20/20) en privilégiant les petits systèmes destinés à satisfaire des besoins élémentaires.²¹⁹

Les pays donateurs pourraient en accord avec les pays receveurs orienter leur aide pour l'eau non vers les villes ou les grands réseaux mais vers les zones où se situent les personnes les plus pauvres sans accès à l'eau. Ils pourraient augmenter les aides en faveur des zones rurales en réduisant celles destinées à l'approvisionnement en eau des zones urbaines qui, dans la plupart des cas, peuvent s'en sortir par elles-mêmes (en utilisant des capitaux empruntés sur le marché international). Ils pourraient privilégier des projets utilisant des techniques qui soient à la fois peu coûteuses et socialement acceptables et qui contribuent à

²¹⁶ L'aide bilatérale des pays de l'OCDE-CAD en 1992-96 pour la distribution de l'eau et l'assainissement se monte à 3 Md\$/an en moyenne (*Biens et services environnementaux*, OCDE, 2001, p.36, *Improving Water Management*, OECD, 2003, p113). L'aide bilatérale est de 2368 M\$/an et l'aide multilatérale est de 730 M\$/an en 1999-2001 dont 216 M\$ pour l'UE. L'aide extérieure contribue peu au financement des investissements pour l'eau dans les pays en développement.

²¹⁷ P.F. Ténière-Buchot, *Le Monde*, 20/2/2001.

²¹⁸ L'aide bilatérale pour l'eau diminue depuis 1995 où elle a atteint 2.6 Md\$ (8%). En 1999-2001, elle vaut 2.37 Md\$/an à comparer à 2.9 Md\$ /an en 1996-98. Le total de l'aide pour l'eau des pays du CAD est de 3.1 Md\$ en 1999-2001 (80% de ce montant concerne l'approvisionnement et l'assainissement et 20% est consacré à la politique et la protection de la ressource, l'élimination des déchets, le développement des rivières et l'éducation). Les petits systèmes (zones rurales) représentent 12% des aides pour l'eau. A ces montants, on peut ajouter l'aide non concessionnelle des banques de l'ordre de 1 à 1.5 Md\$/an. En tout, l'aide pour l'eau (approvisionnement et assainissement) n'atteint même pas 4 Md\$/an dont au plus 1.2 Md\$ est constituée de dons et le reste de prêts. Statistiques CRS, OCDE-CAD (2003).

²¹⁹ L'initiative 20/20 incluse dans la déclaration et le programme d'action du Sommet mondial sur le développement social (Copenhague, 1995) demande que 20% de l'aide au développement et 20% des budgets nationaux des pays aidés soient consacrés à des programmes sociaux de base tels que la fourniture d'eau et l'assainissement, l'éducation et la santé. Selon A. Nigam et S. Rasheed (*Financing of freshwater for all : a rights based approach*, UNICEF, 1998), cet engagement n'est mis en œuvre qu'à concurrence d'environ 50% de l'objectif. En 2000, le PNUD estime que les pays en développement ne consacrent que 14 % de leurs budgets aux besoins élémentaires.

l'appropriation du problème de l'eau par les populations concernées. Ils pourraient utiliser l'aide internationale pour favoriser les actions de protection des ressources en eau et de développement de l'assainissement ainsi que la mise en place progressive d'une tarification plus proche de la réalité des prix (par exemple, par la prise en charge partielle des coûts des mesures sociales destinées à amortir l'effet d'une augmentation des prix de l'eau pour les plus déshérités). Ils pourraient lier l'aide fournie non à l'ampleur et au prix des travaux de génie civil et ses équipements fournis (logique de l'offre) mais aux résultats obtenus, par exemple sous forme d'une contribution au financement des nouveaux raccordements ou au nombre de personnes nouvellement desservies. L'objectif devrait être la satisfaction des besoins élémentaires du plus grand nombre de personnes plutôt que la promotion de grands travaux, le progrès social des populations plutôt que le profit d'une minorité.

L'augmentation de l'aide pour l'eau fournie serait compatible avec les déclarations récentes des pays industrialisés. Elle pourrait apporter une réponse aux problèmes du financement des investissements nécessaires pour satisfaire les besoins pour l'eau. En effet, les investissements requis dans le Tiers Monde pour atteindre les objectifs de Johannesburg dans le domaine de l'eau²²⁰ sont actuellement estimés à environ 15 Md\$ par an²²¹, en partie financée par l'aide. Les montants d'aide à envisager seraient donc de l'ordre de 8 Md\$/an, ce qui serait compatible avec le montant total de l'aide publique au développement. Il suffirait donc d'augmenter de 10% l'aide publique au développement au bénéfice du seul secteur de l'eau ou de doubler l'aide pour l'eau pour disposer de 4 Md\$ par an supplémentaires²²², ce qui

²²⁰ A la fin des années 90, J. Briscoe considérait que le total des investissements entrepris dans les PVD pour améliorer l'approvisionnement et l'assainissement était de 30 Md\$ par an (3.7 Md\$ pour l'aide, 3.6 Md\$ pour les investissements extérieurs privés et 22.7 Md\$ pour les PVD et leurs investisseurs privés (2 Md\$). Pour atteindre l'objectif fixé pour 2025, il faudrait selon le Framework for Action du GWP (2000, p. 76) des investissements de 180 Md\$ /an pendant 25 ans à savoir : eau potable : 13 Md\$; assainissement et hygiène, 17 Md\$; traitement des eaux usées, 70 Md\$; effluents industriels : 30 Md\$; effluents agricoles : 40 Md\$; protection de l'environnement: 10 Md\$. Ces chiffres sont à comparer à des dépenses actuelles de 75 Md\$/an dont 28 Md\$ pour l'approvisionnement, l'assainissement et le traitement des eaux usées. La Vision du Conseil mondial de l'eau (2000, p51) et le rapport Cosgrove du CME (p.60) donnent des chiffres un peu plus faibles : passage de 30 à 75 Md\$/an. Les chiffres du GWP seront repris par PWC et cités dans le rapport Camdessus qui se réfère aussi à 26.7 Md\$ par an (BM) et 49Md\$ (Lehman) pour les investissements futurs pour l'eau et l'assainissement.

²²¹ Lors de la Conférence de Bonn sur l'eau douce, des estimations plus réduites ont été avancées: 20 Md\$ par an pour les investissements futurs pour satisfaire les besoins humains fondamentaux (Recommandation pour l'action) à comparer à 15 Md\$/an dans les années 90 (GWSSAR) et 10 Md\$ (rapport de la Conférence de Bonn). Ces chiffres sont inférieurs aux estimations de Briscoe(30 Md\$). Des investissements de 15 à 20 Md\$/an pourraient probablement être réalisés dans l'avenir par une action plus déterminée des pays en développement et une aide internationale plus importante. Voir section 9.3.

²²² Ce chiffre est à comparer à l'estimation que l'aide publique au développement pour les besoins fondamentaux en eau ne représenteraient que 3.5 Md\$ par an en 1996-99 et 3 Md\$ par an en 1999-2001. A ces chiffres, on peut ajouter la contribution non-concessionnelle des banques de 1.2 Md\$/an./ OECD : *Improving Water Management : Recent OECD Experience*, 2003.

permettrait de faire des progrès rapides dans les pays les moins avancés.

Quelques pays ont déjà pris des initiatives pour renforcer les actions internationales dans le secteur de l'eau.²²³ Ainsi la France a proposé à Johannesburg que la dette des pays à revenu intermédiaire très endettés puisse être partiellement allégée en contrepartie d'investissements dans les domaines clés du développement durable, tels que l'eau ("debt for water swap"). Une autre solution consisterait à instituer au plan national une taxe sur l'eau potable ou un prélèvement de solidarité sur toutes les factures d'eau afin d'alimenter un fonds d'aide pour l'eau qui compléterait les actions officielles en cours ("matching fund").²²⁴

La société civile, les grandes entreprises²²⁵, les ONG humanitaires, l'Académie de l'eau portent déjà un grand intérêt à l'approvisionnement en eau du Tiers monde. Des initiatives sont prises pour aider ces pays sur une plus grande échelle.²²⁶ Malheureusement, ces actions ne représentent qu'un volume financier faible par

²²³ L'Agence française au développement consacre 150 M€ par an au secteur de l'eau. Le Département du développement international du Royaume Uni a consacré 82 M£ à l'eau en 1999 (approvisionnement et assainissement en milieu urbain, 39% ; en milieu rural, 33% ; protection des ressources, 10% ; gestion intégrée des ressources, 8% ; eau pour alimentation, 8% ; évaluation des ressources, 2%). Selon les statistiques de l'OCDE, les aides bilatérales les plus importantes pour l'eau en 1999-2001 proviennent des pays suivants : Japon, 999 M\$ par an ; Allemagne, 318 M\$ par an ; États Unis, 252 M\$/an ; Royaume-Uni, 165 M\$/an ; France, 148 M\$/an ; Pays-Bas, 75 M\$/an et Danemark, 73 M\$/an. La plus grande partie de ces sommes correspond à des prêts.

²²⁴ Prélever 0.5 centime d'€ par m³ sur l'eau potable en France rapporterait environ 20 M€. Un tel prélèvement serait analogue au prélèvement de 0.53 centimes d'€ par m³ pour les voies navigables, prélèvement qui ne concerne pas directement l'eau potable. L'art. 9 de la directive cadre sur la politique de l'eau prévoit la prise en compte d'une taxe sur les prélèvements d'eau dans les prix et n'interdit pas d'affecter cette taxe au financement de l'aide humanitaire. Un "matching fund" serait constitué d'un fonds alimenté par la société civile auquel l'Etat s'engagerait d'apporter une contribution en proportion mais sans réduire ses propres actions de même nature.

²²⁵ Selon M. Al Fry (WBCSD) : "The delivery of water to the poor is a top priority", *Tomorrow*, Vol 12, N° 3, p 19 (juillet 2002). Pour M. G. Mestrallet (Suez), "raccorder des quartiers défavorisés au réseau collectif est un impératif d'équité sociale" ("social justice"). En Allemagne, la KreditBank a mis en place une politique de prêts sans intérêts accordés dans le cadre de la coopération allemande pour aider le développement de l'accès à l'eau de plus de 190 000 habitants dans trois villes moyennes du Mali. En Espagne, la banque BSCH s'engage à verser à la Croix Rouge espagnole 100 € pour chaque nouveau client afin de financer des activités dans le domaine de l'eau, de la santé ou de l'éducation dans le Tiers Monde.

²²⁶ Quelques collectivités françaises, villes ou départements, mobilisent au total plus de 30 MF par an pour des actions de coopération dans le domaine de l'eau. Vivendi finance Water Force (4 permanents, 100 volontaires) qui intervient dans des situations d'urgence (budget 2000 : 20 MF dont 10 MF de Vivendi Environnement et 10 MF de l'AESN et de structures d'intervention françaises). Aquassistance emploie 3 à 4 permanents pour des actions d'aide à l'eau dans le Tiers Monde (150 missions en 8 ans). Elle est animée par le personnel volontaire de Suez qui la finance et a reçu récemment les dommages et intérêts versées à Suez par l'Etat français (T. A. Rennes, affaire de Guincamp, nitrates dans l'eau, avril 2001, 142 382 €). En Angleterre, WaterAid agit dans une quinzaine de pays avec un budget de près de 100 MF par an. Elle est intervenue depuis sa création auprès de 6.5 millions de personnes (550 000 en 2001). Aux États-Unis, l'American Water Association intervient également dans cet esprit et au Canada, il existe un projet similaire.

rapport aux autres réalisations.

6. Synthèse de la première partie

a) Une eau plus abordable

Tous les pays industrialisés reconnaissent que le prix de l'eau doit être abordable pour tous et ils ont tous pris diverses mesures pour que l'eau reste accessible à tous. Ils ont fait appel au principe de la solidarité et ont mis en place diverses formes de péréquation des prix. Aussi ne reste-t-il que peu de régions où l'eau n'est pas accessible et peu de personnes dans les pays industrialisés pour qui l'eau n'est pas abordable. De fait, les dépenses pour l'eau représentent une fraction faible du revenu, fraction nettement plus faible que celle pour l'énergie. Comme le prix de l'eau augmente et que les inégalités se creusent, il semble nécessaire de prendre de nouvelles mesures pour améliorer la situation actuelle ou éviter qu'elle ne se dégrade. De plus, les pays industrialisés seront appelés à augmenter leur aide internationale pour que les objectifs adoptés internationalement en matière d'accès à l'eau puissent être atteints.

En l'état actuel, la solidarité pour l'eau dans les pays industrialisés s'exprime principalement par le fait que l'eau est fréquemment vendue en dessous de son vrai prix, ce qui la rend plus abordable pour les usagers pauvres. Par ailleurs, ceux-ci reçoivent des aides sociales qui devraient leur permettre de payer leur eau. Toutefois le renchérissement annoncé de l'eau pourrait requérir la mise en place de dispositifs complémentaires destinés à compenser les augmentations de prix pour les plus démunis, notamment lors de la suppression des subventions pour l'eau payées essentiellement par les usagers aisés. Ces dispositifs complémentaires peuvent être financés par les contribuables, par les usagers ou par les deux. Ils ont un coût très inférieur au gain retiré de la suppression des subventions. Les usagers aisés auraient intérêt à soutenir la tarification sociale plutôt que la poursuite des programmes de subventions publiques, mais ils hésitent à adopter cette approche.

b) La solidarité entre usagers

Tous les pays industrialisés pratiquent la solidarité entre usagers de l'eau lorsqu'ils répartissent le coût total de l'eau entre tous les usagers par un mécanisme de tarification qui allège le poids des dépenses pour l'eau de certains usagers et le report sur d'autres usagers.

Dans certains pays industrialisés, le prix de l'eau est uniformisé au niveau des régions, ce qui implique des transferts significatifs au titre de la péréquation géographique. De tels transferts sont favorables aux usagers pauvres dans les zones où

l'eau est coûteuse à distribuer. La tarification progressive comme pratiquée dans les pays méditerranéens permet d'aider les ménages à faible revenu. Toutefois, elle n'induit pas des transferts financiers importants entre groupes d'utilisateurs dans les pays industrialisés car la consommation d'eau y varie peu avec le revenu. En plus, elle a des effets négatifs sur les couples avec enfants au niveau intermédiaire de revenus. Les subventions croisées entre utilisateurs industriels et commerciaux et utilisateurs domestiques apportent une aide importante aux utilisateurs domestiques mais peut introduire des distorsions inopportunes.

La solidarité entre riches et pauvres au plan national ou régional trouve sa justification dans le fait que les dépenses d'eau sont devenues une part non négligeable des budgets des ménages les plus pauvres et une part tout à fait négligeable des budgets des ménages riches. Elle ne devrait pas soulever de difficultés économiques dans les pays industrialisés où ne vivent que relativement peu de pauvres. Cette solidarité peut être mise en œuvre par des aides sociales en général ou par des dispositifs concernant le prix de l'eau qui sont financés par les utilisateurs ou par les contribuables. Le choix du dispositif tiendra compte des frais de mise en œuvre et d'autres considérations d'ordre politique. En particulier, certains considèrent que le financement de l'eau des pauvres doit être exclusivement à charge des contribuables tandis que d'autres plaident pour l'instauration d'une première tranche à bas prix financée par péréquation tarifaire. Dans l'un ou l'autre cas, le supplément de prix est faible. Les frais de mise en œuvre sont faibles s'il existe déjà des systèmes d'aide sociale ciblée et nuls pour les systèmes de tarification progressive ou de péréquation s'il existe déjà des compteurs relevés.

c) La véritable prise en compte des besoins des plus démunis

Le concept de tarification sociale, c.-à-d. d'une tarification qui prend en compte certaines caractéristiques socio-économiques de l'utilisateur, soulève une opposition de principe chez certains qui estiment que l'aide sociale générale et l'aide ciblée a posteriori sont amplement suffisantes pour rendre l'eau abordable pour tous. Pour d'autres venant d'horizons différents, la tarification sociale est tout aussi inacceptable car elle faciliterait les privatisations dans le secteur de l'eau en rendant socialement plus acceptable la réduction des subventions dans le secteur de l'eau et l'augmentation corrélative des prix de l'eau.

L'opinion majoritaire exprimée au niveau international (Annexe 1) est qu'il **faut tenir compte des effets sociaux**, c.-à-d. des intérêts des plus démunis pour l'accès à l'eau. En l'occurrence, il faudrait que des mesures soient effectivement prises - et pas seulement promises ou évoquées - pour que les ménages en situation de précarité bénéficient de la garantie qu'ils auront de l'eau potable même s'ils ne peuvent plus la payer. A cet effet, les gouvernements ont pris plusieurs mesures

**APERÇU DES MESURES PRISES EN FAVEUR DE L'EAU
DES PAUVRES DANS LES PAYS DE L'OCDE**

	Sub vent.	TVA réd.	Pas cou- pure	Aide ciblée pauv.	Zéro frais fixe	Tar. prog- ressif	Tar. so- cial	Non com- pté	Nbr. total mesures prises
	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)
Allemagne		oui	oui						2
Australie						oui	oui	oui	3
Autriche			oui		oui				2
Belgique		oui	oui	T/F		oui	oui		6
Canada	oui							oui	2
Corée			oui		oui	oui			3
Danemark								oui	1
Espagne	oui	oui				oui	oui		4
États-Unis						oui	oui		2
Finlande				A					1
France		oui	oui	F		oui			4
Grèce	oui					oui	oui		3
Hongrie	oui				oui				2
Irlande	oui		oui		oui			oui	4
Islande			oui					oui	2
Italie	oui	oui				oui			3
Japon		oui		T		oui			3
Luxembourg						oui	oui		2
Mexique	oui		oui	A/F		oui	oui	oui	7
Norvège			oui					oui	2
Nouv.Zélande								oui	1
Pays-Bas		oui		T					2
Pologne	oui				oui				2
Portugal	oui	oui				oui	oui		4
Rép.Slovaque	oui								1
Rép.Tchèque	oui	oui			oui				3
Royaume-Uni		oui	oui	F			oui	oui	5
Suède			oui						1
Suisse	oui	oui	oui						3
Turquie	oui					oui			2

Notes : a) Les subventions dépassent 30% du coût de l'eau ; b) la TVA pour l'eau est en dessous du taux normal ; c) les coupures d'eau en cas d'impayés sont soumises à contrôle juridictionnel préalable ou sont interdites pour au moins certaines catégories d'abonnés ; d) il existe des aides spécifiques pour l'eau des pauvres soit sous forme d'aide préalable (A), soit de taxes réduites sur l'eau (T), soit par la prise en charge des impayés (F) ; e) il n'y a pas de partie fixe dans la tarification d'un nombre important de distributeurs hormis les frais éventuels de compteurs ; f) la tarification est progressive dans de nombreux cas ou dans certaines régions ; g) la tarification prend en compte des caractéristiques socio-économiques de l'abonné (famille nombreuse, pensionné, etc.) ; h) la consommation d'eau n'est pas mesurée dans la plupart des habitations individuelles (mesure favorable aux familles nombreuses). **N.B. :** Le Tableau des mesures prises est probablement incomplet. La principale mesure prise dans tous les pays cités est l'aide sociale (non mentionnée dans le Tableau).

pour donner un contenu réel au droit à l'eau sans se limiter à verser une aide financière. Il s'agit par exemple de l'installation de bornes-fontaines d'accès gratuit, de la distribution de bons d'eau, de la fourniture à prix nul ou très réduit d'une quantité minimale d'eau à l'abonné, du remplacement des coupures par des fournitures minimales d'eau, du versement direct du prix de l'eau au distributeur tenu de maintenir la fourniture, de l'obligation pour le bailleur de réparer les fuites d'eau chez le locataire, etc. Ces mesures ont un coût qui devra être pris en charge par les usagers ou les contribuables.

Si l'on renforce les mesures de solidarité en faveur des ménages les plus pauvres et des régions où l'eau est particulièrement chère, il sera possible de faire en sorte que l'eau ne pèse pas d'une manière excessive dans le budget de ces ménages. S'il existe des mécanismes compensateurs, les pauvres ne subiront pas une charge disproportionnée en cas d'augmentation importante du prix de l'eau. Par ailleurs, si le prix de l'eau n'est pas excessif pour les plus pauvres, les autres usagers pourront difficilement se servir de l'argument du coût inabordable pour les pauvres comme alibi pour réclamer le maintien des subventions pour l'eau.

La nature des mesures compensatoires et les sources de leur financement peuvent différer. La tarification sociale est l'une des méthodes possibles mais d'autres sont également envisageables à condition que les transferts ou péréquations aient effectivement lieu et atteignent un niveau financier correspondant aux besoins. Un financement par les usagers (péréquation) paraît préférable à un financement par les contribuables (imposition) à une époque où les gouvernements cherchent à réduire les interventions financières de l'Etat et les déficits publics. Il peut être mis en place même en cas de privatisation des services publics de l'eau.

Le Tableau ci-dessus montre que les pays de l'OCDE ont mis en place plusieurs mécanismes spécifiques de prise en compte des besoins en eau des plus démunis en plus de l'aide sociale qu'ils accordent tous mais à des degrés divers. Il s'agit de péréquations entre usagers, d'aides générales, de réduction de taxes, etc.

d) La solidarité au plan international

L'aide au développement dans le domaine de l'eau est encore une faible fraction du total de l'aide publique au développement. Elle mériterait d'être augmentée et dans une certaine mesure réorientée pour mieux satisfaire les besoins des plus pauvres dans les pays en développement.

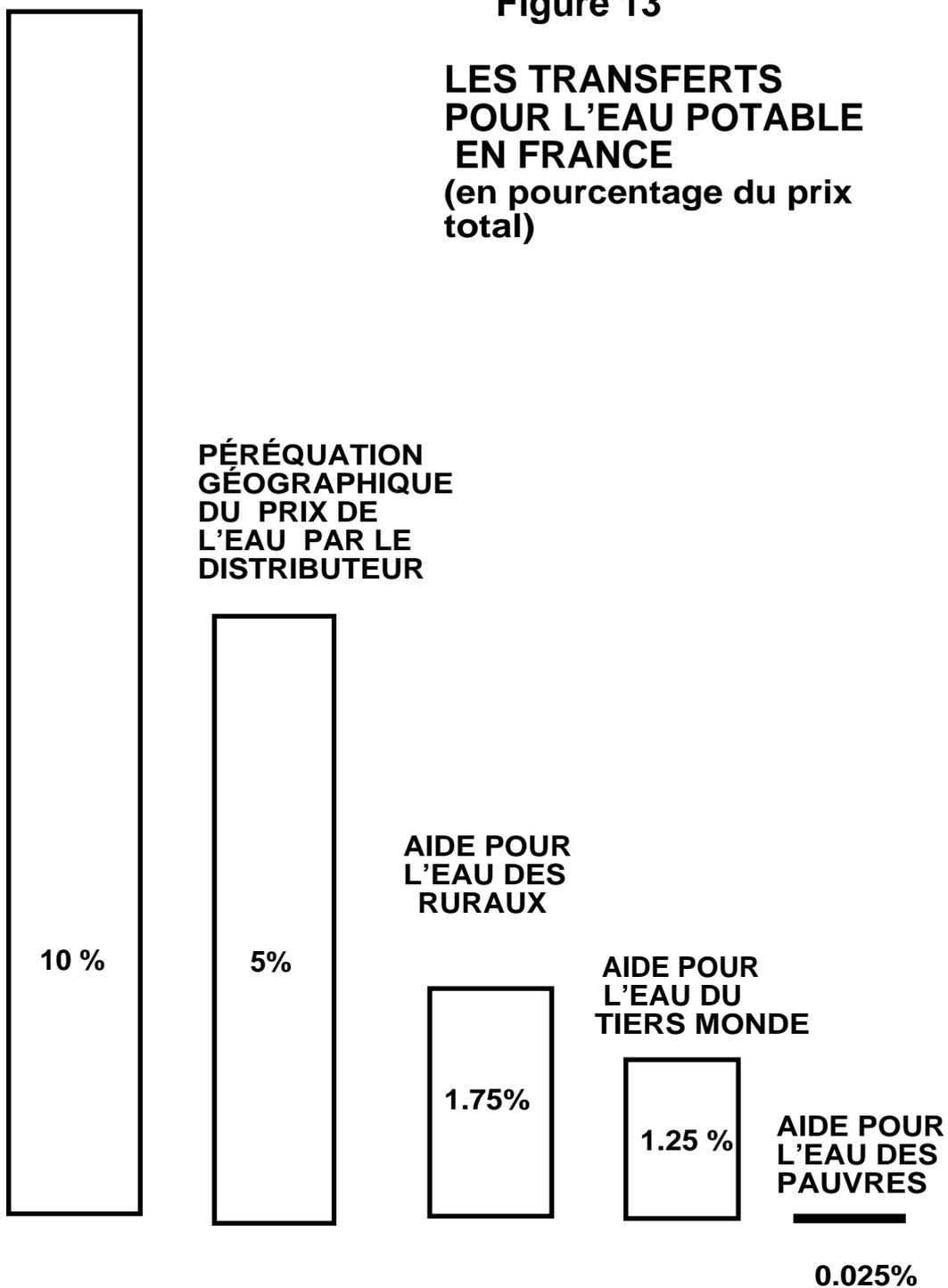
La solidarité directe entre usagers au plan international dans le domaine de l'eau est encore très limitée. Au titre de la solidarité entre le Nord et le Sud, il serait

**SUBVENTION
GÉNÉRALE
DE L'EAU**

Figure 13

**LES TRANSFERTS
POUR L'EAU POTABLE
EN FRANCE**

(en pourcentage du prix total)



utile de promouvoir le principe que chaque abonné du Nord verse une aide afin d'améliorer la situation de l'approvisionnement en eau des habitants du Sud. Le montant de cette aide directe pour l'eau des plus défavorisés pourrait être de l'ordre du centime d'€ par m³ alors que le prix réel de l'eau est de plusieurs € par m³.

e) Mise en œuvre de la solidarité en France

La politique française en matière de lutte contre les exclusions se traduit par la création de tarifs sociaux pour un nombre croissant de biens et de services jugés essentiels. Il existe désormais des tarifs spéciaux pour les transports, le téléphone, l'électricité, etc. Par ailleurs, il existe des systèmes importants d'aide sociale au bénéfice des pauvres (soutien des revenus, aide au logement, etc.).

Un nombre important de systèmes de solidarité a été mis en place pour rendre l'eau plus accessible mais il y a très peu de tarification progressive de l'eau ou de systèmes équivalents. Le prix de l'eau est uniforme à l'intérieur des régions desservies par un distributeur, ce qui implique une péréquation géographique des prix. A Paris, le prix de l'eau comporte le versement de 1% (0.02 €/m³) pour le FNDAE, c.-à-d. au bénéfice des zones rurales et de 0.25% (0.0005 €/m³) pour les voies navigables en plus de la TVA et des redevances de l'Agence de l'eau Seine-Normandie.²²⁷

Les transferts actuels dans le domaine de l'eau potable en France sont les suivants (dans l'ordre d'importance décroissante) :

- réduction de TVA sur l'eau potable: 14.1% du coût total ;
- subvention de l'eau potable : 10% du coût total de l'eau potable à usage domestique (1 Md€)²²⁸ ;
- transfert des usagers domestiques de l'eau potable pour la lutte contre les pollutions d'origine agricole (principalement les nitrates et pesticides):

²²⁷ Redevance VN (voies navigables) : 3.5 centimes de F par m³; redevance FNDAE : 14 centimes de F (dégressive pour les gros usagers). Les redevances à l'AESN en 2000 sont de 3.92 F et la TVA de 0.815 F pour un prix total de 15.67 F/m³.

²²⁸ On peut aussi considérer qu'une partie de la subvention pour l'eau est payée par la TVA sur l'eau (taux normal : 19.6% ; taux réduit : 5.5%) ou encore que l'Etat verse une subvention en contrepartie de la non-application du principe pollueur-payeur en matière de pollutions diffuses.

- fraction non déterminée mais significative dans certains départements²²⁹ ;
- transfert pour péréquation géographique dans le cadre des entreprises de distribution : de l'ordre de 5% du coût total ;
- réduction de la part fixe du tarif : 4% du coût total (envisagé);
- aide des contribuables pour l'eau du Tiers monde : 1.25% du coût total ;
- transfert des usagers urbains aux usagers ruraux au sein des agences de l'eau : estimé à 1% du coût total ²³⁰ ;
- transfert spécifique en faveur de l'eau des zones rurales (FNDAE) : 0.75% du coût total ;
- aide des usagers pour les voies navigables²³¹ : 0.2% du coût total ;
- aide des usagers pour l'eau du Tiers monde : 0.1% en Ile-de-France ;
- tarification sociale (aide aux impayés) : **0.025 %** du coût total.²³²

Ces chiffres montrent que l'ensemble des subventions directes ou croisées représentent plus de 35 % du prix de l'eau. Ajouter un transfert de 1 à 2% pour lutter contre l'exclusion n'introduirait pas une distorsion significative dans le système et ne peut donc être combattu sur la base d'arguments fondés sur l'efficacité économique. Dans de nombreux pays développés, les transferts pour l'eau des pauvres sont supérieurs à 5%.

La Figure 13 sur les transferts pour l'eau fait apparaître clairement que la France consacre très peu de moyens pour aider les pauvres de façon ciblée à acquérir l'eau à un prix plus abordable. L'essentiel des moyens utilisés vise à abaisser le prix de l'eau pour tous (subventions) et à réduire les disparités géographiques de prix (aide pour l'eau des ruraux et pour la péréquation

²²⁹ Il s'agit des coûts directs que l'agriculture induit auprès des services d'eau (par exemple, supplément de traitement des eaux captées ou puisées du fait des nitrates et pesticides) et qui se retrouvent dans le prix de l'eau potable. Ceci ne concerne pas les aides d'Etat à la fourniture de la ressource elle-même aux agriculteurs, ni les externalités subies par les services de l'eau et causées par les prélèvements à usage d'irrigation. L'effet de l'agriculture sur le prix de l'eau potable atteint 0.4 à 1.5 € par m³ dans les régions les plus contaminées. Selon un responsable de la Lyonnaise des eaux, "si notre agriculture était propre, le prix de l'eau pourrait, en moyenne, être diminué d'environ 25%" (*Capital*, oct. 2002, p.122). Le surcoût est dû notamment aux interconnexions des réseaux pour diluer les eaux, au remplacement des captages abandonnés, à la mise en œuvre des filtres à charbon actif contre les pesticides. Les consommateurs ont financé pour partie à travers le FNDAE le PMPOA qui fournit des aides aux éleveurs pour qu'ils ne polluent pas les eaux.

²³⁰ Les redevances représentent 15% du coût total de l'eau potable mais seule une partie de celles-ci est utilisée à financer des travaux rendus nécessaires par d'autres que le payeur. L'essentiel sert au "juste retour" sur le moyen terme en faveur du payeur. La partie "péréquation" entre les régions urbaines et rurales ne doit pas dépasser 1 à 2 % sur les 15 % de redevances. On constate que la solidarité introduite par cette redevance est limitée.

²³¹ Cette taxe sert à l'amélioration du transport fluvial ; elle est à charge des organismes qui prélèvent de l'eau ou en rejettent dans le domaine fluvial.

²³² Si l'on se base sur les dépenses en 2000 ; si le mécanisme fonctionnait mieux, le chiffre pourrait atteindre 0.1 %.

géographique des prix). L'aide pour l'eau des plus déshérités du Tiers monde est beaucoup plus importante que celle pour les exclus en France. Cette situation est due pour partie au faible recours aux tarifications progressives et à l'absence de tarification sociale qui rencontre des obstacles juridiques. Par ailleurs, les moyens financiers pour la couverture des impayés d'eau sont jugés largement insuffisants par les organismes caritatifs qui doivent suppléer aux carences des organismes officiels.

Compte tenu de l'ensemble des chiffres de transferts et des pratiques dans d'autres pays, il ne paraît pas déraisonnable que l'aide pour l'eau des exclus, financée directement par les usagers français, puisse augmenter pour atteindre le niveau de l'aide pour l'eau des zones rurales (0.75% du coût total de l'eau au titre du FNDAE, soit 75 M€) qui s'ajoute aux transferts urbains/ruraux dans le cadre des agences de l'eau (1%, soit 100 M€). Une aide de solidarité à l'égard des pauvres de l'ordre de grandeur de l'aide aux zones rurales (1.75% du coût total) resterait dans les limites habituelles pour la générosité pratiquée sur une base volontaire (environ 2%) et consacrerait le principe du droit à l'eau pour tous qu'ont défendu les gouvernements français successifs.

Comme la totalité des besoins fondamentaux en eau (40 litres par personne et par jour) de 10% de la population en France ne représente qu'environ 2.5% de la consommation totale d'eau potable, il serait envisageable d'un point de vue économique de fournir cette eau aux pauvres à un tarif réduit moyennant une légère augmentation des factures d'eau (de l'ordre de 1 %).

Vu les augmentations répétées du prix de l'eau, la prise en compte des intérêts des plus démunis passera inaperçue des usagers si elle est introduite de façon progressive, mais cette aide devrait figurer explicitement sur les factures d'eau afin que chacun prenne conscience qu'il contribue à financer la solidarité dans le domaine de l'eau des pauvres en France et dans le Tiers monde.

Mais pour que la solidarité à l'égard des plus démunis en France puisse devenir plus significative, il serait nécessaire qu'au minimum, les municipalités et autres organes chargés de l'approvisionnement en eau soient autorisés par la loi à instaurer dans leur région de compétence des tarifs particuliers pour l'eau au bénéfice de certaines catégories de personnes sous condition de ressources et à financer de telles mesures par appel à la solidarité. Si les municipalités montrent leur détermination à venir en aide aux plus démunis par le biais d'un tarif social pour l'eau en plus des mesures déjà prises pour l'aide a posteriori des ménages endettés, il sera possible de généraliser à l'échelle nationale ces approches tarifaires et de créer des fonds de péréquation pour mieux répartir le poids de la pauvreté pour l'eau entre les régions et les distributeurs.

A court terme, il serait utile d'inscrire dans une loi que les collectivités sont autorisées à créer un tarif social pour l'eau, notion qui figure déjà dans la loi de modernisation du service public de l'électricité (2000). Une telle démarche aboutirait à libérer les municipalités d'une contrainte injustifiée en matière tarifaire sans pour autant empiéter sur leurs pouvoirs en matière de gestion des services de l'eau. Elle correspond à l'orientation générale en faveur d'une plus grande décentralisation en matière fiscale et d'une gestion plus responsable des problèmes locaux au niveau local.

Deuxième partie

Solidarité dans les pays à revenu intermédiaire

Il n'est pas tolérable que deux milliards de femmes et d'hommes vivent avec moins de deux dollars par jour, et n'aient accès ni à l'eau potable, ni aux soins, ni à l'éducation de base. L'eau est en effet le bien le plus précieux, et l'accès à l'eau doit être un droit fondamental de la personne humaine. Au niveau international, l'accès à l'eau des populations les plus défavorisées est un objectif majeur.

Propositions pour une Stratégie Nationale
de Développement Durable, 2002
Contribution du Gouvernement français
au Sommet de la terre, mars 2002

Solidarité dans les pays à revenu intermédiaire

7. Généralités

Cette deuxième partie concerne des pays moins industrialisés que ceux de la première partie mais qui devraient progressivement être en mesure d'assurer une bonne gestion de l'eau et qui pourraient en principe y consacrer progressivement des moyens financiers non négligeables. La troisième partie est consacrée aux pays les moins avancés ainsi qu'aux régions les plus déshéritées des pays du deuxième groupe. La plupart des considérations sur la solidarité exposées dans la première partie s'applique également aux pays les plus développés du deuxième groupe, principalement aux villes des pays en développement où une grande richesse dans des quartiers modernes côtoie une grande misère dans des banlieues informelles.

Les pays concernés dans cette deuxième partie sont les sept pays les moins développés de l'OCDE (Corée, Hongrie, Mexique, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Turquie²³³) ainsi que d'autres pays dont le PNB en 1999 est compris entre 9266 \$ par habitant et 756 \$ par habitant, soit en tout 71 pays et territoires.²³⁴ Il s'agit notamment des pays en transition dont la plupart des pays de l'ex-URSS, de nombreux pays d'Asie (dont la Chine, les Philippines, la Thaïlande), des pays d'Amérique latine et de l'Afrique du Sud. La plupart des pays de ce groupe sont considérés comme solvables et devraient être en mesure de faire appel au marché des capitaux pour financer les investissements dans le secteur de l'eau, du moins pour ce qui est des villes et de leur périphérie.

Dans ce groupe, on peut traiter séparément les quelques 35 pays les plus riches, c.-à-d. ceux dont le PIB corrigé du PPA en 1999 est compris entre 13 000 \$ par habitant et 5000 \$. Il s'agit notamment des pays suivants : Argentine, Chili, Afrique du Sud, Brésil, Russie, Algérie, Tunisie, Venezuela dont le taux

²³³ Le taux d'accès à l'eau potable dans ces pays sont les suivants: Corée (93%), Turquie (83%), Rép. tchèque (86%), Mexique (87%), Hongrie (97%), Pologne (89%), Slovaquie (?). De grands progrès restent à faire dans les zones rurales de ces pays.

²³⁴ Ces pays en développement se trouvent actuellement dans la position économique qu'occupaient la France ou le Portugal il y a cinquante ans. A. Maddison : *L'économie mondiale. Une perspective millénaire*, OCDE, 2001.

Tableau 11. Classement des pays non OCDE selon la population bénéficiant d'accès à des points d'eau aménagés

Plus de 90%	De 80% à 90%	De 70% à 80%	De 60% à 70%	De 50% à 60%
Chypre	Trinité	Argentine	Gabon	<u>Vietnam*</u>
Singapour	Panama	Belize	<u>Myan Mar</u>	<u>Mongolie*</u>
Barbade	Venezuela	Libye	<u>Ghana*</u>	<u>Congo*</u>
Bahreïn	Brésil	Thaïlande	<u>Cameroun*</u>	<u>Togo*</u>
Costa Rica	Philippines	Pérou	<u>Bhoutan*</u>	<u>Nigeria*</u>
Koweït	Sri Lanka	Jamaïque	<u>Yémen*</u>	<u>Tanzanie*</u>
Uruguay	Afr.Sud	Paraguay	<u>Zambie*</u>	<u>Malawi*</u>
Chili	Honduras	Équateur	<u>Bénin*</u>	<u>R.Centraf.*</u>
Malaisie	Maroc	R. Dominic.	<u>Gambie*</u>	<u>Mozamb.*</u>
Colombie	<u>Inde</u>	Chine	<u>Mali*</u>	<u>Niger*</u>
Maurice`	<u>Zimbabwe</u>	Cap vert		
Suriname	<u>Lesotho*</u>	Salvador		
Liban	<u>Pakistan*</u>	Syrie		
Arab.Saoud.	<u>Népal*</u>	Namibie		
Maldives	<u>Laos*</u>	Bolivie		
Jordanie		<u>Nicaragua</u>		
Iran		<u>Indonésie</u>		
Guyana		<u>Soudan*</u>		
Samoa		<u>Côte d'Ivoire*</u>		
Algérie		<u>Sénégal*</u>		
Égypte				
Guatemala				
<u>Lesotho*</u>				
<u>Comores*</u>				
<u>Bangladesh*</u>				
<u>Djibouti*</u>				

Note: Les pays sont ordonnés selon l'indicateur de développement humain IDH 2. Les pays marqués d'une astérisque * ont un PIB/hab corrigé des parités de pouvoir d'achat (PPA) inférieur à 2000 \$ en 1999. Les pays souligné ont un PIB/hab inférieur à 756 \$ en 1999. Les pays les plus mal desservis sont cités dans le Tableau 21. L'accès est mesuré en % de la population ayant accès à l'eau potable.

Source : PNUD : Rapport mondial sur le développement humain 2001.

d'accès à l'eau potable (Tableau 11) est élevé²³⁵ (plus de 80%). Les pays moins bien desservis sont l'Argentine (79%), la Roumanie (58%), la Thaïlande (80%), la République Dominicaine (79%), le Gabon (70%) et la Namibie (77%). En principe, ce groupe de pays est susceptible d'évoluer rapidement vers la pleine satisfaction des besoins en eau des populations. Pour y arriver, il leur faudra donner une plus grande priorité aux investissements dans le domaine de l'eau et faire appel au marché des capitaux.

Les pays moins riches du deuxième groupe comportent des pays dont le taux d'accès est plus faible : il s'agit notamment de la Bolivie (79%), la Chine (75%), le Maroc (82%) et les Philippines (87%).²³⁶

En milieu urbain, le taux d'accès à l'eau potable dépasse 90% dans la grande majorité des pays en développement. Seuls quelques pays ont un taux d'accès inférieur à 70% (Tableau 12). L'accès à l'eau n'est pas assuré pour environ 11% de la population des villes et 38 % de la population des campagnes.²³⁷ Les principaux problèmes d'approvisionnement en eau se posent donc en dehors des villes dans les régions les plus pauvres. Par exemple en Tunisie, 98% des populations urbaines sont raccordées au réseau et 2% dépendent de bornes-fontaines. En zone rurale, 40 % sont raccordés et 40% dépendent des bornes-fontaines. Le déficit est donc de 20%

²³⁵ Pour apprécier les taux actuels d'accès à l'eau dans les pays en développement, il faut se rappeler de la situation qui prévalait vers 1950 dans les pays industrialisés. Pour la Belgique, le taux d'accès à la distribution d'eau potable était de 56 % en 1947, de 77% en 1961, de 87% en 1970, de 98.6% en 1981 et de 99.6% en 1991. Il n'a fallu que 30 ans pour arriver à un taux élevé. En 1947, trois provinces belges sur neuf avaient un taux de raccordement aux réseaux de distribution d'eau inférieur à 26% alors que les provinces de Brabant (Bruxelles) et de Liège dépassaient 75%. Pour la France, en 1954, seules 58.4% des résidences principales avaient l'eau courante, 26.6 % étaient équipées d'un WC intérieur au logement et 10.4 % avaient une baignoire ou une douche. Dans les communes rurales, 33.4% des ouvriers avaient l'eau courante alors que la moyenne était de 41.3%. Dans les villes de plus de 100 000 habitants, 79.7 % des ouvriers avaient l'eau courante alors que la moyenne était de 87%.

²³⁶ Sur la base des données de la Banque mondiale (Atlas 2001), l'accès à l'eau en 2000 augmente avec le PIB. Accès inférieur à 40% : 130 millions (2% de la population), PIB : 260 \$/hab. De 40 à 59%, 441 millions (7%), PIB : 350 \$/hab. De 60 à 79 %, 1791 millions (30%), PIB : 910 \$/hab. De 80 à 94%, 1985 millions (33%), PIB : 1550 \$/hab. Plus de 95% : 945 millions (16%), PIB : 14740 /hab. Pas de données : 685 millions (11%), PIB : 16300 \$/hab.

²³⁷ En 2000, 4.9 milliards d'hommes sur un total de 6 milliards bénéficiaient de l'eau potable (82 %). Il reste à alimenter 173 millions d'hommes dans les zones urbaines (6%) et 926 millions (29%) dans les zones rurales, essentiellement en Asie (693 millions), en Afrique (300 millions) et en Amérique latine (78 millions). Dans beaucoup de pays du Tiers monde, un tiers de la population n'a pas accès à de l'eau saine. En zone urbaine, 6% de la population n'a pas accès à l'eau et 14% n'a pas accès à l'assainissement. En zone rurale, les proportions sont 29% et 62%. Le nombre de personnes sans accès à un eau saine a augmenté en Afrique entre 1980 et 1994 tandis que le nombre de personnes sans accès à l'assainissement a augmenté en Afrique comme en Asie. En 1999, les zones urbaines d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine disposaient d'approvisionnement en eau au bénéfice de 85, 93 et 93% de leurs populations ; pour les zones rurales, les proportions de bénéficiaires n'étaient que de 47, 75 et 49%. Voir B. Appleton et A. Chatterjee : *Innovative strategies for water and sanitation for the poor*, Int. Conf. Freshwater, Bonn, 2001.

en zone rurale, soit 7% de la population totale. Au Mexique, la situation est très contrastée entre les villes et les campagnes, entre le Nord et le Sud. Si 89% de la population bénéficie de l'eau des réseaux, la situation dans les zones rurales est moins bonne : 20 % des ruraux ont l'eau sous pression dans le logement, 40% dans la cour, 4% dans un logement voisin et 3% à la fontaine publique. Les autres ruraux (33%) utilisent l'eau des sources naturelles et 2.3% de la population rurale fait appel à des camions citernes.

Dans beaucoup de pays du deuxième groupe, les réseaux de distribution dans les villes sont mal entretenus (les fuites sont en moyenne de 30% mais atteignent parfois 60%²³⁸), l'eau est de qualité douteuse et la continuité dans la distribution n'est pas toujours assurée (un jour sur trois à Alger et parfois moins). La gestion financière des distributeurs est gravement déséquilibrée puisque l'eau est vendue à un prix inférieur au coût de fonctionnement²³⁹, les créances irrécouvrables s'accumulent et le service de l'eau s'abstient de réparer les réseaux qui se dégradent.

Dans beaucoup de ces pays, la croissance démographique est élevée (+43% en 20 ans en Turquie et +40% au Mexique), l'extension des villes est très rapide (3 à 4% par an en Afrique) et se produit de manière presque anarchique (jusqu'à 50 % d'habitations illégales). Ces banlieues nouvelles concentrent des populations venues des campagnes qui vivent dans une grande misère. Les réseaux ne sont pas agrandis faute de moyens financiers et les populations les plus misérables sont les plus mal desservies en eau.²⁴⁰ En dix ans (1990-2000), le nombre d'urbains sans eau potable est passé de 113 millions à 173 millions.²⁴¹ L'insuffisance des investissements pour l'eau aboutit à la situation paradoxale que, dans des villes comme Manille, le prix unitaire de l'eau consommée est d'autant plus élevé que le revenu est plus faible²⁴² et que les pauvres payent une fraction excessive de leurs revenus pour l'eau.

²³⁸ Ce taux est atteint à Conakry. Une partie des fuites est due aux branchements clandestins. A Phnom Penh en 1993, le taux de fuite (UFW) atteignait 72% en 1993. Ce taux n'est plus que 22% en 2002.

²³⁹ Au Mexique, les usagers ne payent que 71 % du coût de fonctionnement (L. Saade-Hazin, OCDE, 2002). La situation est encore pire dans beaucoup d'Etats de l'ex-URSS (Géorgie, 18 % ; Arménie, 21% ; Russie, 45%) mais ceci n'est pas une règle (Kazakhstan et Ouzbekistan : 100% des frais de fonctionnement).

²⁴⁰ Au Pérou, comme dans les autres pays en développement, l'accès à l'eau et à l'assainissement, le ramassage des ordures ménagères, l'accès à l'électricité sont liés aux revenus. L'accès à l'eau varie de 31 % à 78% entre les premier et dernier quintiles et l'accès aux égouts de 10% à 72%. OCDE : *Dépenses d'éducation et de santé, et développement : les cas de l'Indonésie et du Pérou*, 2002.

²⁴¹ L'évolution est de 31 à 44 millions en Afrique, de 57 à 98 millions en Asie et de 26 à 29 millions en Amérique latine. GWSSAR 2000.

²⁴² Le prix de l'eau passe de 36.4 P/m³ pour les plus pauvres (moins de 30 000 P/an) qui consacrent 8.2% de leur revenu à l'eau à 7.1 P/m³ pour les plus riches (plus de 1 MP/an) qui consacrent 0.6% de leurs revenus pour l'eau. N. Johnstone et L. Wood : *Private Firms and Public Water*, IIED, Londres, 2001, p.124. Ce phénomène est lié au recours différent à l'eau vendue par des marchands d'eau.

Tableau 12
ACCÈS À L'EAU POTABLE EN ZONES
URBAINES OU RURALES

<i>Taux d'accès à l'eau potable (% popul.)</i>	<i>Nombre de pays avec taux d'accès indiqué:</i>	
	<i>Zones urbaines</i>	<i>Zones rurales</i>
<i>De 90 à 100 %</i>	<i>59</i>	<i>15</i>
<i>De 80 à 90 %</i>	<i>24</i>	<i>9</i>
<i>De 70 à 80 %</i>	<i>12</i>	<i>14</i>
<i>De 60 à 70 %</i>	<i>6</i>	<i>9</i>
<i>De 50 à 60 %</i>	<i>7</i>	<i>19</i>
<i>De 40 à 50 %</i>	<i>3</i>	<i>14</i>
<i>De 10 à 40 %</i>	<i>2</i>	<i>29</i>

Source : UNICEF, 2001 (pays à revenu intermédiaire et pays à revenu faible)

L'insuffisance des services de l'eau est une cause de maladies d'origine hydrique qu'il serait rentable de prévenir car les investissements pour l'accès à une eau saine sont moins coûteux que les maladies engendrées par des eaux insalubres.²⁴³ Les moyens financiers ne manquent pas vraiment puisque les habitants collectivement payent beaucoup plus pour l'eau fournie par les réseaux et/ou les

²⁴³ Les maladies liées aux systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les pays en développement représentent 7% des DALY (pertes de durée de vie, disability-adjusted life years) à comparer à 1% pour les pays industrialisés et 10 % dans l'Afrique subsaharienne. Le coût par DALY épargné est de 20 \$ pour les mesures d'hygiène personnelle et de 35 \$ pour les raccordements à l'eau potable dans les zones rurales. Selon la Banque mondiale, les interventions dans le domaine de la santé sont "rentables" si elles coûtent moins de 150 \$ par DALY (L. Lvovsky : *Environment Strategy Paper N°1, Health and Environment*, Banque Mondiale, 2001).

Tableau 13**INVESTISSEMENTS POUR L'EAU**

(période 1990-2000 en M\$ par an)

		<i>Afrique</i>	<i>Asie</i>	<i>Amér.latine</i>	<i>Total</i>
<i>Z.urbaines</i>	<i>Fin.extérieur</i>	2102	1017	419	3538
	<i>Fin.national</i>	942	2002	1475	4420
<i>Z.rurales</i>	<i>Fin.extérieur</i>	777	1227	131	2136
	<i>Fin.national</i>	269	1817	385	2471
<hr/>					
<i>Total approvisionnement (M\$)</i>		4091	6063	2410	12564
<i>dont financ. national (%)</i>		32	66	76	59
<hr/>					
<i>Total assainissement (M\$)</i>		542	1104	1503	3148
<hr/>					
<i>Total approv.+assanis.(M\$)</i>		4633	7167	3913	15712
<i>dont fin.ext. (M\$)</i>		3163	2396	940	6499
<hr/>					
<i>En % des invest.publics</i>		5.3	3.6	8.3	

Source : WHO-Unicef : *Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000 Report.*

Remarques : a) 0.25% du PIB de ces pays en 1999 représente 14 Md\$ par an.

b) Le montant des investissements d'approvisionnement et d'assainissement financés au plan international selon ce tableau est de 6.5 Md\$/an, soit beaucoup plus que ce que l'OCDE a répertorié (env. 4 Md\$/an). Pour l'Afrique, l'OCDE a répertorié environ 900 M\$/an (et non pas 3163 M\$).

marchands que ce qu'ils payeraient si chacun avait accès à l'eau.²⁴⁴ Les pays en développement qui investissent pour améliorer l'approvisionnement en eau ne devraient pas négliger les infrastructures d'assainissement et auraient tout intérêt à promouvoir l'hygiène publique et individuelle afin d'obtenir les réductions

²⁴⁴ Il est un paradoxe selon lequel "Les pauvres sont prêts à payer pour l'eau mais les politiciens ne sont pas prêts à les faire payer". Pour certains, la solution pour en sortir serait le transfert de la responsabilité de l'augmentation du prix sur des entreprises privées. Il existe d'autres solutions moins démagogiques qui requièrent une prise de conscience que l'eau doit être payée directement ou indirectement par ceux qui la consomment et non par d'autres personnes en dehors du périmètre de consommation. Une participation financière importante des consommateurs paraît nécessaire en complément des aides de solidarité. De grands progrès pourraient être accomplis si les usagers se mettaient d'accord entre eux pour financer des systèmes d'approvisionnement moins coûteux à grande échelle que les systèmes des marchands d'eau. Ils utiliseraient l'écart de prix pour financer les investissements et se trouveraient à terme desservis à moindre coût sans avoir eu à emprunter. Cette dynamique n'est concevable que si la cohésion sociale est élevée et les horizons pour les actions ne sont pas à trop court terme. Or le court terme domine chez ceux qui ne savent s'ils auront survécu aux difficultés du présent pour envisager l'avenir.

Encadré n° 10

LES OBJECTIFS MONDIAUX POUR L'EAU

En septembre 2000, l'Assemblée générale des Nations unies adopte la Déclaration du Millénaire selon laquelle :

“Nous, Chefs d'État et de gouvernement, nous décidons....de réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion des personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer”.

Cet objectif est confirmé au Sommet Mondial de Johannesburg.

En décembre 2001, lors de la Conférence internationale sur l'eau de Bonn, les représentants adoptent les clés de Bonn qui incluent l'objectif suivant:

*“La première clef consiste à assurer la sécurité des **pauvres** en matière d'accès à l'eau. L'heure est venue, compte tenu de l'engagement pris par les pays et par la communauté internationale en matière d'accès à l'eau potable, d'affirmer aussi la volonté de **réduire de moitié le nombre de ceux qui n'ont pas accès à l'assainissement.**”*

Parmi les recommandations adoptées figure : *“Les gouvernements devraient revoir le rang de priorité accordé à l'eau et à l'assainissement ainsi qu'aux infrastructures nécessaires pour fournir cette ressource dans les programmes nationaux et internationaux mis en place pour faire face au problème de la pauvreté”.*

En septembre 2002, à Johannesburg, le Sommet Mondial du Développement Durable adopte le Plan d'action selon lequel :

“Nous convenons de réduire de moitié, d'ici 2015,

- la proportion de personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer et

- la proportion de personnes qui n'ont pas accès à des services d'assainissement de base.”

souhaitées en terme de maladies.²⁴⁵

Le montant annuel des investissements dans le secteur de l'eau dans l'ensemble des pays en développement atteint environ 16 Md\$ par an ²⁴⁶ (Tableau 13), c.-à-d. à peine 0.25% du PIB de ces pays à comparer à 0.65% pour les pays de l'OCDE déjà bien équipés.²⁴⁷ En fait, de nombreux pays en développement accordent une priorité peu importante à leurs investissements dans le domaine de l'eau potable²⁴⁸ par rapport aux autres investissements (routes, énergie, communication, etc.). Dans les budgets nationaux, les dépenses pour l'eau pèsent relativement peu par rapport aux dépenses publiques de santé ou d'éducation. Selon WaterAid²⁴⁹, les stratégies de réduction de la pauvreté préparées par les pays africains ne reflètent pas la priorité que les pauvres accordent à l'eau. La situation est très préoccupante puisque, lors du Sommet de Johannesburg, il est apparu que :

“Les pays accordent une faible priorité à l'eau, comme le démontrent la diminution de l'aide publique au développement à ce secteur, la réduction des investissements des institutions financières internationales, la faible importance de

²⁴⁵ Dans son rapport “ Nous les enfants. Examen de fin de décennie de la suite donnée au Sommet mondial pour les enfants”, le Secrétaire général des Nations Unies précise : “Il convient d'accorder une attention particulière à la gestion et à l'hygiène des communautés pour que la fourniture de services d'approvisionnement en eau et d'assainissement se traduise par une amélioration durable des conditions de vie des enfants. Une famille qui aurait accès à l'eau salubre mais ne respecterait pas les règles d'hygiène élémentaires, telles que le lavage des mains, ne constaterait aucun effet bénéfique du point de vue de la santé. De même, les bienfaits à long terme seraient négligeables si les infrastructures d'approvisionnement en eau et d'assainissement n'étaient pas utilisées et entretenues convenablement.” (A/S 27/3). OMS : *L'eau et la santé - prendre les choses en main*, mars 2001. Comme le dit la Directrice générale de l'OMS, Mme G.H. Brundtland, “Nous ne pouvons nous offrir le luxe d'attendre que d'importants investissements d'infrastructure soient faits pour approvisionner en eau tous ceux qui en ont besoin”. Le rapport propose trois méthodes : la chloration, l'exposition au soleil et l'usage du savon pour laver les mains.

²⁴⁶ Le chiffre de 16 Md\$ est celui donné par le Global Water Supply and Sanitation Assessment Report 2000. D'après la Banque Mondiale, les investissements dans le secteur de l'eau et de l'assainissement dans le Tiers monde en 2000 représentent 25 Md\$ par an. Selon l'OCDE, le marché des biens et services pour la distribution d'eau et l'assainissement est en 1996 de 18 Md\$ par an en Asie, Afrique et Amérique latine mais ce chiffre comprend des dépenses pour l'industrie (Total mondial : 177 Md\$) (OCDE: *Biens et services environnementaux*, 2001, p.12).

²⁴⁷ Chiffre fondé sur l'estimation d'investissements pour l'eau potable de 134 Md\$/an pour les pays de l'OCDE. Pour la France, les investissements sont de 31 MdF pour un chiffre d'affaires de 66 MdF, soit 0.35% PIB en 1999.

²⁴⁸ La part des investissements pour l'eau dans les investissements publics varie de 3.6% en Asie, à 5.3% en Afrique et à 8.3% en Amérique latine alors que le taux d'accès est respectivement de 81%, 62% et 85%. Il serait sans doute possible de renforcer les investissements pour l'eau dans les régions qui n'y consacrent que peu de moyens. GWSSAR 2000. Certaines agences d'aide se plaignent de l'absence de projets relatifs à l'eau dans les portefeuilles de projets d'aide qui leur sont présentés.

²⁴⁹ WaterAid : Rapport annuel , 2001.

ce secteur dans les budgets nationaux, et le fait que l'eau n'est pas l'un des éléments essentiels des grands programmes régionaux."²⁵⁰

L'amélioration de l'accès à l'eau dans les pays du deuxième groupe devra pour l'essentiel être financée par les pays eux-mêmes qui devront y consacrer une part plus significative de leurs ressources. Vu le faible niveau d'aide extérieure, il leur faudra faire appel à la solidarité interne pour améliorer l'accès à l'eau des plus déshérités et faire des emprunts sur le marché des capitaux. Atteindre le taux d'accès de 92.5% en 15 ans pour un pays dont le taux d'accès est de 85% signifie un accroissement des branchements de 7.5% auquel s'ajoutent les branchements en rapport avec les 15% de croissance démographique. En tout, en 15 ans, il faut créer 21.4 % de branchements supplémentaires. Un tel objectif est probablement réalisable²⁵¹ mais nécessitera des moyens financiers importants vu la croissance rapide des villes.²⁵² Ce progrès devra essentiellement être financé par les habitants des villes car ceux des campagnes sont très pauvres et très mal desservis en eau. Moyennant un tel effort, les objectifs de la Déclaration du Millénaire (Encadré n°10) pourront être atteints.²⁵³

Si les États ne trouvent pas les moyens de subventionner fortement ces activités, il faudra que l'usager les finance, ce qui implique une forte augmentation du prix de l'eau. Au minimum, il faudra que le tarif prenne en charge les frais de fonctionnement et de réparation des réseaux en place. Autrement dit, la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire implique que les pays en développement accordent une plus grande priorité aux politiques pour l'eau et organisent, dans beaucoup de cas, une hausse des prix de l'eau en précisant la part à charge de chacun des groupes d'utilisateurs (petits et gros usagers, usagers domestiques et autres, etc.).

Le coût à prévoir pour l'approvisionnement et l'assainissement dans le Tiers Monde selon les objectifs de Johannesburg serait de 200 Md\$, soit 15 Md\$ en 13

²⁵⁰ Résumé des réunions organisées en participation préparées par la Vice-présidente de droit du Sommet (A/CONF.199/16/Add.2). Voir Annexe 1.

²⁵¹ A titre de comparaison, au Mexique, entre 1990 et 2000, le taux d'accès à l'eau est passé de 77.6% à 87.8% et le taux d'assainissement de 58% à 76.2%. Les zones rurales nécessitent encore de grands investissements puisque le taux d'accès à l'eau est de 68% et à l'assainissement de 37%. Le Mexique a pour objectif de passer entre 2001 et 2006 de 88 à 89% de personnes avec accès à l'eau potable et de 76 à 78% de personnes avec assainissement. Une telle évolution, si elle se prolonge, ne permettra pas de satisfaire aux objectifs de la Déclaration du Millénaire et de la Déclaration de Johannesburg. Le pourcentage d'accès à l'eau en zone rurale passerait de 68 à 71%.

²⁵² En 10 ans, la population urbaine a cru de 25% et celle des campagnes de moins de 10%.

²⁵³ Alors que l'objectif de la Déclaration du Millénaire est de réduire la proportion de personnes sans accès à l'eau potable de 50% avant 2015, la Déclaration sur les enfants (2002) choisit un objectif moins ambitieux puisque la réduction n'est plus que de 33%.

ans en plus des dépenses déjà consenties.²⁵⁴ Il faudrait donc doubler les dépenses actuelles, ce qui ne paraît pas exclu a priori mais ne sera pas aisé puisque l'eau pèse déjà pour 3 à 10 % dans le budget d'investissements des États en développement.

Le prix de l'eau peu subventionné représente de 1 à 3% du revenu moyen des ménages dans la plupart des pays les plus développés du deuxième groupe²⁵⁵ et notamment en Amérique latine.²⁵⁶ Le prix de l'eau est plus faible lorsque l'eau est fortement subventionnée ou en l'absence d'assainissement.²⁵⁷ Dans les pays de l'ex-URSS, le prix de l'eau est actuellement de l'ordre de 2% des dépenses des

²⁵⁴ Déclaration de M. A.F. Rasmussen, Président de l'Union européenne (septembre 2002).

²⁵⁵ En Pologne, l'eau coûte 2.3% du revenu disponible en 1999 et en Hongrie, 2.1% en 2000. En Estonie et en Russie, l'eau coûte respectivement 2.7% et 2% du salaire moyen. A Bucarest, l'eau coûte 3.5% et à Prague, 2.3%. Mais ces moyennes sont trompeuses car l'eau est "inabordable" pour les plus pauvres, c.-à-d. de 10 à 30% de la population. Si le prix de l'eau est "normal" (pour un salarié (représentant 1.2% du revenu net), il peut être élevé (plus de 4.7%) pour les titulaires d'une très faible pension. A Surgut (Russie), 5.1 % de la population vit dans des conditions très misérables par rapport à la moyenne. Les plus pauvres (0.6% de la population) doivent dépenser 8% de leurs revenus pour l'eau. A Manille, l'eau représente 8.2% du budget du décile inférieur et 0.6% du budget du décile supérieur de revenu. A Casablanca, le prix de l'eau est ajusté de sorte que l'eau ne pèse pas plus de 3.5% dans les dépenses des ménages (www.oieau.fr/academie).

²⁵⁶ En Amérique latine, le prix de l'eau exprimé en fraction du revenu moyen net du ménage atteint les valeurs suivantes : Caracas, 2.6% ; Tegucigalpa, 3% ; Guatemala City, 3.5%. Au Panama, les ménages appartenant aux trois déciles inférieurs de revenus consacrent 4% de leurs revenus pour l'eau et les ménages les plus pauvres n'acceptent pas de consacrer plus de 3% de leur revenus à l'eau. Au Mexique, l'eau représente 2% du budget des ménages médians et 5.2% pour les ménages du décile inférieur de revenus. Le prix de l'eau varie beaucoup d'une région à l'autre. Au niveau d'une famille, la dépense varie de 29 P par an à Durango à 693 P à Aguascalientes en 2000. A Aguascalientes (où l'eau est chère), le prix de l'eau pour un ménage (70 P par mois) représente une journée de travail au salaire moyen (80 P/jour). A Mexico City, les familles pauvres qui ne bénéficient pas de l'eau sous pression et font appel aux marchands dépensent entre 14 et 28% de leur revenu pour l'eau. Dans les banlieues, les ménages pauvres dépensent en termes absolus pour l'eau plus que ce dépensent les ménages riches raccordés aux réseaux de distribution (les pauvres dépensent 5 fois moins d'eau qu'ils payent 5 fois plus cher aux marchands d'eau). A Puebla, la facture annuelle d'eau des personnes pauvres ne doit pas dépasser 7 jours de salaire minimum. Au Venezuela, le tarif social a été fixé pour que l'eau ne pèse pas plus que 3% du salaire minimum. Pour un aperçu des problèmes de l'eau en Amérique latine, voir Jean-Marc Fournier : *L'eau dans les villes d'Amérique latine*, L'Harmattan, Paris, 2001.

²⁵⁷ Selon J. Labre ("Water pricing and social equity", rapport présenté au IWA World Water Congress, Melbourne, avril 2002), le prix de 40 l d'eau par personne et par jour représente de 0.5 à 1% du revenu du quintile inférieur de revenu à Amman, Limeira, Pecs, West Manilla, West Jakarta et Santiago, de 1 à 2% à Casablanca, Palmira et Manaus et de 2 à 3.5% à Antalya et La Paz. Pour le décile inférieur de revenu, il faut augmenter les chiffres de 33%. Ces faibles pourcentages reflètent le prix très faible de la première tranche dans ces pays. Le prix de l'eau (120 m³/an, assainissement exclu) pour un ménage moyen est de 0.17 % du revenu à Amman, de 0.55% à Casablanca et de 0.65 % à Santiago. En Palestine, le prix de l'eau a fortement augmenté du fait des actions de l'armée israélienne. A Nabius, il atteint 5 \$/m³. Les déciles inférieurs de revenus doivent consacrer de 11 à 22 % de leurs revenus pour l'eau.

ménages.²⁵⁸ La part de l'eau peut atteindre 15 à 20% du budget des ménages pauvres reflétant l'état de pauvreté des plus démunis²⁵⁹ et le prix élevé de l'eau vendue par les marchands/porteurs d'eau lorsqu'il manque de raccordements aux réseaux.²⁶⁰ Ainsi dans l'Etat de Oaxaca (Mexique), les ménages raccordés payent 3.8 \$ par mois pour l'eau dans les quartiers populaires et 10.3 \$ par mois dans les quartiers résidentiels tandis que ceux dépendant des marchands d'eau dépensent 20 \$ par mois pour l'eau.²⁶¹

Le montant élevé des dépenses des ménages pauvres pour l'eau indiquerait qu'il y aurait une importante capacité de payer l'eau parmi ces populations, surtout si la qualité du service est améliorée. En sens contraire, on constate qu'il existe une fraction importante des factures d'eau qui restent impayées bien que l'eau potable soit généralement fortement subventionnée. Ce refus a une cause économique mais peut aussi refléter le refus d'un service dégradé (interruptions, mauvaise qualité de l'eau).

Pour certains experts proches de la Banque mondiale et de la Pan American Health Organisation (PAHO), le niveau d'inaccessibilité de l'eau serait atteint si l'eau

²⁵⁸ Par exemple, Russie, 1.99% ; Ouzbékistan, 2.3 % ; Ukraine, 3.1%. En Kirghizstan, la dépense moyenne est de 1.5%.mais 7.6% de la population dépense plus de 5%. En Arménie, la dépense moyenne est de 2 % mais 12.3 % de la population dépense plus de 5%. Les études effectuées en Ukraine font apparaître que la population payant plus de 6% pour l'eau passerait de 3.1% à 15.3% (Lutsk) ou de 6.4% à 22.2% (Khmelnitski) si le prix de l'eau augmentait de 50%. Voir A. Kutcherenko: *Consumer Protection and Public Participation in Urban Waste Sector Reforms in the NIS*, OECD, Déc. 2002. Voir aussi *Improving Water Management*, OECD, 2003 (p.75).

²⁵⁹ Dans beaucoup de ces pays, le décile inférieur de revenu a un revenu inférieur à 20% du revenu moyen. Au Brésil, il est de 10%, au Niger de 8% et en Bolivie de 5 %. Comme la consommation d'eau est inélastique, le poids de l'eau est très élevé chez ces personnes.

²⁶⁰ Une personne ayant un revenu de 2 \$ par jour et consommant 40 litres d'eau par jour à 2.5 \$ par m³ consacre 5% de son revenu à l'eau. Si l'eau ne coûtait que 1 \$ par m³, la dépense serait de 2% du revenu. Si le revenu était de 0.5 \$, la dépense pour l'eau atteindrait 8% du revenu. Si la consommation d'un ménage de 5 personnes est de 6 kl à 0.2 \$/kl et le revenu pour le ménage est de 2 \$/j, l'eau coûte 2% du revenu. Si le prix de l'eau de l'eau augmente au Ghana de 95%, les ménages pauvres (plus de 31% de la population) devront consacrer 10% de leur revenus pour l'eau à comparer à 4.6% pour les autres ménages. Alors que le salaire minimum est de 4 200 cedis par jour (1 \$ = 7 000 cedis), le prix de l'eau de puits (polluée) est de 75 cedis par seau (2% du salaire minimum) et celui de de l'eau distribuée est de 800 cedis par seau (19%). Par ailleurs, 35% de la population n'a pas accès à l'eau potable. ISODEC : *Water privatisation in Ghana?*, May 2001.

²⁶¹ OECD : *Social issues in the Provision and Pricing of Water Services*, 2003. Un calcul effectué pour Oaxaca montre qu'un ménage consommant 94 m³ d'eau de camion citerne gagnerait 273 \$ s'il était branché à un réseau et consommerait 127 m³ par an. Le gain net pour le ménage serait de 224 \$ par an. La construction du réseau coûterait 184 \$ par ménage.

représentait plus de 5% du revenu familial moyen²⁶² en Amérique latine (3.5% pour l'alimentation en eau et 1.5% pour l'assainissement) et 4% dans les pays en transition, mais il ne semble pas exister de bases sérieuses qui justifient un chiffre plutôt qu'un autre et la Banque mondiale se refuse à promouvoir l'usage d'un niveau quelconque d'inaccessibilité même à titre de référence.²⁶³ Pour la Banque asiatique de développement, il faudrait plutôt se baser sur une dépense par ménage pour l'eau de 5% du revenu réel du ménage avec un plafond de 250 \$ par an.²⁶⁴

L'analyse comparée des prix de l'eau montre que les autorités hésitent à augmenter le prix de l'eau au delà de quelques pour cents du revenu moyen du fait du manque de consentement à payer et des réactions parfois violentes lors de l'annonce des augmentations de prix. Elles tiennent compte des aspects sociaux de l'eau et cherchent à développer la prise de conscience et la responsabilité au niveau local, par exemple en mettant en œuvre la Charte sociale de l'eau. Vu que l'eau est généralement considérée comme étant un "bien collectif" par les populations, il est indispensable de renforcer la solidarité pour qu'il en soit ainsi et ne pas se limiter à une logique purement financière qui serait de mise si l'eau était une simple marchandise.

Les principales formes de solidarité utilisées pour financer l'eau potable sont : la solidarité entre usagers et la solidarité entre contribuables au niveau interne. En effet, l'aide internationale est très limitée par rapport au PIB dans les pays en développement du deuxième groupe qui généralement sont en mesure d'emprunter sur le marché des capitaux à condition d'offrir des garanties adéquates.

8. Mise en œuvre de la solidarité entre usagers des services de l'eau

8.1. La solidarité géographique

La solidarité géographique est généralement la conséquence de l'existence de

²⁶² Pour Jean-Marc Fournier (op. cit.), il s'agirait de 5% du salaire minimum, ce qui est très différent même si le salaire minimum n'est pas respecté dans le secteur informel. L'auteur de ce rapport serait plutôt favorable à limiter le prix de l'eau de sorte à ce que la dépense pour l'eau d'un ménage pauvre exprimée en % du revenu de ce ménage n'excède pas deux à trois fois la dépense pour l'eau (%) d'un ménage ayant un revenu moyen (ou ménage médian).

²⁶³ Au Chili, une aide est apportée quand le prix de l'eau dépasse 5% du revenu et en Écosse, s'il dépasse 3%. La base du chiffre de 4% serait liée au prix du contenu du panier de la ménagère selon une vieille étude de l'OMS (années 70).

²⁶⁴ Exposé de M. A. Pascual au Panel sur le financement de l'eau (janvier 2003). Un tel critère, s'il est retenu, permettrait d'augmenter le prix de l'eau d'un facteur 2 à 9 selon le degré de subvention actuellement en vigueur dans les municipalités asiatiques. En pratique, il signifierait que le prix de la première tranche de 6 m³ par mois (lifeline tariff) devrait être fixé de sorte à ce que le prix payé pour l'eau soit inférieur à 4-5% du revenu moyen des ménages pauvres.

services publics centralisés pour l'approvisionnement en eau qui vendent l'eau au même prix à tous les usagers. Ainsi le prix de l'eau est uniforme en Slovaquie, en Roumanie et en Tunisie.²⁶⁵ Dans beaucoup d'autres pays, il n'y a pas de solidarité géographique et les habitants des grandes villes payent parfois leur eau beaucoup moins cher que les habitants de plus petites villes ayant des réseaux plus coûteux.

8.2. La solidarité envers les nouveaux usagers

Une forme importante de solidarité consiste pour les résidents des quartiers déjà desservis de venir en aide aux résidents des nouveaux quartiers qui souhaiteraient être raccordés à l'eau.²⁶⁶ Exiger de ces nouveaux usagers le paiement préalable des frais de raccordements élevés constitue un obstacle lourd à franchir pour les populations les plus démunies qui n'ont pas d'épargne et ne peuvent emprunter pour couvrir ces frais. A Buenos Aires et à Budapest, les pauvres ne pouvaient pas payer les forfaits de raccordement demandés. En conséquence, il y avait à Buenos Aires un taux de raccordement de 86% pour les ménages riches et de 19% pour les ménages pauvres. Mais la situation s'est fortement améliorée avec la nouvelle gestion.²⁶⁷ A El Alto (Bolivie), les pauvres étaient prêts à payer le coût du raccordement à l'eau mais pas le coût du raccordement aux égouts qui était obligatoire. Le même problème s'est posé à Cartagènes (Colombie). A Dakar, le prix du branchement dépasse trois mois de salaire minimum.²⁶⁸

Une manière efficace d'aider les populations des nouveaux quartiers consiste

²⁶⁵ En Tunisie, la SONEDE assure la péréquation entre le Nord et le Sud du pays où l'eau est plus chère. En outre la SONEDE vend l'eau aux associations d'intérêt collectif (AIC) qui desservent les zones rurales au prix le plus bas. Le ministère de l'Agriculture prend en charge les investissements et les travaux d'entretien de distribution en zone rurale.

²⁶⁶ Le poids des nouveaux quartiers se mesure par le fait que les villes croissent au rythme de 4% par an en Afrique et 2% en Asie. Les quartiers informels représentent 25% des villes en Afrique et 17 % en Asie.

²⁶⁷ Il a fallu réduire les prix de branchements par péréquation. Entre 1993 et 2000, 15.4% des nouveaux branchements (584 250 dans le Grand Buenos Aires) concernaient les personnes ayant des revenus élevés ou moyens supérieurs, 48.3% les personnes des revenus moyen inférieurs et 36.3% pour les personnes ayant des bas revenus. Les municipalités qui ont choisi la voie de la privatisation de l'eau ont obtenu une réduction plus élevée des mortalités infantiles que celles qui ont restés dans la gestion publique mais l'écart est sans commune mesure avec la baisse de mortalité enregistrée dans les deux types de gestion. Voir S. Galiani et al. : *Water for Life : The Impact of the Privatisation of Water Services on Child Mortality*, Aug.2002.

²⁶⁸ Le coût de branchement et de premier abonnement est de 130 000 F CFA soit 197 €. Des crédits spéciaux pour branchement "social" (tarif réduit) sont ouverts de manière parcimonieuse.

à rendre moins coûteux les raccordements²⁶⁹ et à étaler les frais initiaux au cours du temps (paiement en 5 ans sans intérêts, Buenos Aires et Casablanca²⁷⁰). En outre, il est possible d'organiser la solidarité entre tous les usagers, par exemple en instituant une taxe de solidarité dont la recette couvre les coûts d'extension des réseaux (Buenos Aires²⁷¹). Au Maroc, les raccordements de petit diamètre sont gratuits et la municipalité a renoncé à percevoir la taxe sur les infrastructures. La réduction ou la suppression des frais de raccordement et d'autres frais fixes a l'avantage de nécessiter de faibles frais de gestion et de ne pas porter atteinte au prix apparent de la ressource.

Lorsque la politique d'une première tranche d'eau gratuite est mise en place, il se peut que les nouveaux usagers ne payent rien car ils consomment moins que le plafond de la tranche gratuite.²⁷² Dans ce cas, l'extension des réseaux vers ces quartiers pauvres est intégralement subventionnée par les usagers existants.

8.3 La solidarité entre petits et gros consommateurs

Les pays en développement font fréquemment appel à une tarification très progressive comprenant une première tranche à prix très réduit ("lifeline tariff")²⁷³ afin

²⁶⁹ A Ciudad Juarez (Mexique), les habitants doivent financer eux-mêmes environ la moitié des travaux d'extension des réseaux (le reste est pris en charge par des subventions). Au Guatemala, les habitants des quartiers desservis supportent 20% des frais et le reste est pris en charge par l'Etat, la Province et la municipalité. Au Maroc, le programme d'accès à l'eau en zone rurale a été financé par l'aide étrangère (20%), l'Etat, les communes desservies (15%), les usagers des villes (taxe de 5% sur les factures des habitants desservis) et les usagers nouvellement desservis (5%).

²⁷⁰ Le coût de raccordement est de 300 à 400 € à Santiago, Cordoba et Budapest, proche de 200 € à La Paz et Amman et proche de 100 € à Palmira et West Manilla (J. Labre, op. cit.).

²⁷¹ A Buenos Aires, 86% des ménages riches étaient raccordés à comparer à 19% pour les ménages pauvres. Les prix de raccordement étaient initialement de 600 \$ pour la distribution d'eau et de 1000 \$ pour l'assainissement. Ils ont été réduits à 132.6 \$ pour la distribution et 132.6 \$ pour l'assainissement après que les usagers de Buenos Aires acceptent de payer une redevance de service universel et d'amélioration de l'environnement (SUMA) de 41 \$ HT par an par abonné pour financer les expansions de réseau.

²⁷² Avec une consommation de base de 1.25 m³ par personne et par mois, les ménages de 8 personnes pauvres avec peu d'équipements sanitaires peuvent rester sous la limite de 10 m³ gratuits par mois.

²⁷³ La tarification à Rabat (Maroc) est basée sur trois prix unitaires: 0.78 dirham/m³ pour les consommations inférieures à 120 m³/an, 2.07 dirhams/m³ pour les consommations de 120 à 240 m³/an et 2.97 dirhams/m³ pour les consommations supérieures à 240 m³/an. Le premier prix unitaire est inférieur au prix d'acquisition de l'eau (1.27 dirham/m³) (voir *Coûts et prix de l'eau en ville*, Presses Ponts et Chaussées, Paris, 1998). La tarification au Sénégal comporte un prix réduit pour la tranche 0-120 m³/an. A Nairobi, le prix unitaire augmente selon les tranches (7 shillings du Kenya/m³ pour 0-108 m³/an et 14 shillings du Kenya/m³ pour plus de 360 m³/an). (Voir F. Valiron, *Gestion des eaux*, volume 4, Presses Ponts et Chaussées, 1991).

d'approvisionner en eau à très bas prix les plus petits utilisateurs.²⁷⁴ Il est possible de moduler les tarifs selon le diamètre du raccordement et le volume du compteur (s'il y en a). La présence de compteurs permet aussi de moduler les tarifs avec la consommation mais requiert des frais de lecture et de maintenance élevés. Peu utilisés en Asie, les compteurs fonctionnent mal en Afrique où y sont peu relevés. La tarification progressive peut aussi être mise en œuvre en l'absence de compteurs en effectuant un abattement sur la facture des usagers dont le logement laisse prévoir une faible consommation et en instituant un supplément pour les grands logements ou logements dans des quartiers coûteux.

L'inconvénient principal de la tarification progressive est de ne pas prendre en compte le nombre de personnes vivant chez l'abonné (une ou plusieurs familles) mais ceci peut être corrigé par des informations supplémentaires telles que déduction pour famille nombreuse.²⁷⁵

La solidarité entre petits et gros consommateurs par la tarification progressive a un effet redistributif important dans les pays en développement du fait des différences considérables de consommation entre les ménages équipés de salles de bain et les ménages vivant dans des taudis.²⁷⁶ Si 10% de l'eau est quasi gratuite, 20% est vendue à 50% du prix moyen, 50% au prix moyen et 20% au double du prix moyen, le transfert est de 20 % du prix de l'eau.

Quelques pays en développement pratiquent un prix nul pour la première tranche d'eau (200 litres par jour et par abonné dans de nombreuses municipalités de l'Afrique du Sud, c.-à-d. 25 l par personne et par jour) et un prix significatif pour les consommations au-delà de la première tranche. Dans d'autres pays, la première tran-

²⁷⁴ Les tailles des tranches sociales (m³ par mois par abonné) et les taux de réduction par rapport au prix normal de l'eau sont les suivants: Bénin, 10 m³; 41%; Conakry, 10 m³; Delhi, 20 m³; Jakarta, 20 m³; 62%; Limeira, 15 m³, 42%; Mali, 20 m³, 55%; Manille, 10 m³, 18%; Maroua (Cameroun), 10 m³, 7.5%; Ouagadougou, 10 m³; Windhoek, 10 m³, 34 %; Yaoundé, 10 m³, 19 %. A Mexico, le prix unitaire de l'eau varie de 1 à 21 selon le niveau de consommation et à Buenos Aires de 1 à 10. A Dakar, les prix de l'eau en 1996 sont respectivement de 160, 548 et 629 F CFA /m³ pour les tranches 0-20 m³, 20-100 m³ et plus de 100 m³ par deux mois.

²⁷⁵ La dispersion de la taille des ménages est importante puisqu'au Brésil, 3/4 des ménages ont entre 3 et 6 personnes. Le volume d'eau à bas prix de 200 litres par jour (sur la base de 5 personnes à 40 litres) sera élevé pour les ménages de une ou deux personnes.

²⁷⁶ A Puebla (Mexique), l'écart de consommation est d'un facteur 3 entre les privilégiés (10.2%) et les pauvres (42% de la population). A Ciudad Juarez, les 27 % les plus riches consomment le double des 29% les plus pauvres. A Macaraïbo (Venezuela), la consommation des 1% les plus riches est de 850 l/hab./jour et celle des 73% les plus pauvres de 250 l/hab./jour.

che est vendue à un prix réduit (moitié ou quart du prix normal).²⁷⁷

Dans certains cas, le coût unitaire de l'eau varie avec le niveau total de consommation de sorte que les petits usagers bénéficient seuls de l'eau à bon marché.²⁷⁸ Une solution intermédiaire est utilisée en Tunisie (système à trois tranches glissantes, ce qui fait que seuls les ménages dont la consommation n'excède pas le plafond de la troisième tranche de consommation bénéficient d'une première tranche à bas prix).

Dans quelques pays comme l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et une partie de la Corée²⁷⁹, il n'y a pas de frais fixes (tarification purement proportionnelle), ce qui est avantageux pour les petits usagers.

Bien que le prix unitaire de la première tranche soit généralement très faible, il ne cause qu'un faible transfert dans la mesure où la première tranche ne représente qu'un volume faible de la consommation totale.²⁸⁰ Au contraire, la surtarification de la tranche supérieure peut impliquer un surcoût significatif pour un petit nombre d'usagers.²⁸¹ En Tunisie, le prix de la tranche supérieure payée principalement par les industries et les hôtels vaut 5.8 fois celui de la tranche inférieure et à Amman, il vaut 34 fois celui de la tranche inférieure.

Dans quelques pays, le plafond de la première tranche varie avec le nombre de ménages chez l'abonné ou le nombre de personnes chez l'abonné (Buenos Aires). Dans ce cas, on se rapproche de la tarification sociale.

²⁷⁷ A Curitiba (Brésil), une première tranche de 10 m³ par mois est vendue à 2 \$ alors que le prix normal serait de 5 \$. A Rabat, la première tranche est vendue à 0.78 DH par m³, c.-à-d. en dessous du coût normal de 1.27 DH (ou 0.12 €) et la troisième tranche est à 2.97 DH par m³. A Guayakil (Équateur), la première tranche d'eau des réseaux est à 0.02 \$/m³ et la dernière à 1.76 \$/m³ mais l'eau achetée aux vendeurs indépendants coûte 3.45 \$/m³. A Amman, la première tranche est à 0.05 \$ par m³ et la tranche supérieure à 1.69 \$. A Hyderabad, le forfait d'abonnement est de 90 Rs (1.83 \$) pour 15 m³/mois au diamètre de 15 mm (72% des abonnés), de 270 Rs pour 20 mm et de 600 Rs pour 25 mm. Le prix du m³ au delà du forfait est de 6 Rs jusqu'à 30 m³/mois et de 10 Rs au delà.

²⁷⁸ Ce système est utilisé en Afrique du Sud. Les usagers de Durban ne payent rien s'ils consomment moins que le plafond gratuit et un prix normal (abonnement plus terme proportionnel) si le plafond est dépassé. A Istanbul, le prix unitaire applicable pour toute la consommation est le prix applicable à la dernière tranche.

²⁷⁹ En Corée, 59 municipalités sur 167 ne pratiquent plus la part fixe.

²⁸⁰ A Abidjan, la première tranche (5 m³/mois) représente une consommation de 7.8% de la consommation totale. A Nouakchott, la première tranche correspond à 6% de la consommation totale (46% des usagers). *Tarification Systems in Africa*, Aqua, 2.80.

²⁸¹ Les ménages privilégiés ont intérêt à se regrouper et exploiter un réseau privé d'eau, ce qui leur permet d'arroser leurs jardins, pelouses et golfs dans leurs propriétés bien gardées sans subir de frais importants (voir J.M. Fournier, op. cit. concernant Puebla au Mexique).

Les bornes-fontaines (et autres équipements collectifs équivalents)

L'installation de bornes-fontaines gratuites accessibles à tous permet de fournir de l'eau aux plus démunis, du moins quand elles sont alimentées en eau et en bon état de marche.²⁸² En cas de panne d'approvisionnement, des camions citernes peuvent suppléer. En Turquie, les puits, sources et fontaines publics sont utilisées par 5.8% de la population urbaine et 23.3% de la population rurale. Les fontaines gratuites sont une tradition dans le monde arabe comme elles l'étaient dans la Rome antique.

La politique de création de bornes-fontaines est pratiquée sur une échelle croissante en Russie, Ukraine et Arménie pour offrir un approvisionnement alternatif en situation de crise. A Novgorod, 3% de la population a recours aux bornes-fontaines.

Au Mexique, les bornes-fontaines ont constitué une pièce maîtresse du programme des "colonias populares" dans les années 80. Jusqu'à 30% des populations rurales avaient recours aux bornes-fontaines. Actuellement 3% de la population dépend des bornes-fontaines et dans les États pauvres comme Guerrero, 9.8% de la population est alimentée de cette manière. Le Gouvernement mexicain continue d'installer des bornes-fontaines dans les régions reculées en vue de fournir de l'eau potable et également une aide indirecte aux populations indigènes. Dans certains quartiers non raccordés ou en cas d'accident, l'eau est apportée par des camions des autorités et délivrée sans frais (Mexico).

Dans d'autres pays, l'eau des bornes-fontaines est payante soit qu'elles aient été construites par l'initiative privée, soit que les pouvoirs publics estiment nécessaire d'avoir un gardien qui entretient la borne et ses abords et qui encaisse le prix de l'eau. Une exigence minimale serait que la borne soit alimentée en eau à prix réduit ("lifeline tariff") car tous les usagers de la borne sont aussi pauvres ou même plus pauvres que les usagers bénéficiant du "lifeline tariff".

La présence des bornes-fontaines gratuites est un sujet de controverses car elles offrent une alternative à l'achat de l'eau des réseaux. Selon J.M. Fournier²⁸³, l'extension des réseaux en Amérique latine "vise à supprimer progressivement les bornes-fontaines publiques et d'accès gratuit principalement installées jusqu'au

²⁸² Au Mexique, au XIXe siècle, les élites avaient droit à se raccorder aux réseaux municipaux à condition de payer une redevance fixe et de construire une fontaine pour redistribuer gratuitement au public l'eau non utilisée (J.M. Fournier, op. cit., p.50).

²⁸³ J.M. Fournier (op. cit. p.111). La même observation a été faite par P. Cornut (op.cit.) qui expose qu'au XIXe siècle, à Bruxelles, les bornes-fontaines ont été supprimées pour promouvoir les intérêts du distributeur privé.

début des années quatre-vingt. Il s'agit de promouvoir le réseau d'eau traditionnel dont l'accès, payant, doit être négocié auprès d'une administration de l'Etat."

8.4. La solidarité entre usagers domestiques et autres usagers

La solidarité entre d'une part, les usagers du secteur de l'industrie ou des secteurs des services (tourisme, commerce) et d'autre part, les usagers domestiques est fréquemment mise en œuvre dans le but de réduire le coût de l'eau pour les ménages. Elle peut être pratiquée en appliquant à consommation égale un tarif plus élevé à l'eau pour les secteurs économiques ou en n'accordant pas à ces secteurs de bénéficier de tarifs reflétant la vérité des prix en cas de consommation très élevée.²⁸⁴ Parfois, le prix élevé de l'eau reflète le fait que les secteurs économiques comme le tourisme restent alimentés en cas de pénurie d'eau alors que les ménages ne sont alimentés que de manière épisodique.

Ce type de subvention croisée n'est pas admis en Afrique du Sud, mais est pratiqué dans l'ex-URSS, en Chine, en Corée, en Hongrie, en Pologne, en Roumanie au Mexique²⁸⁵ et dans plusieurs pays du Sud de la Méditerranée (par exemple, l'Egypte, la Tunisie et la Jordanie). Dans plusieurs pays de l'ex-URSS, l'eau pour usage domestique est vendue au cinquième du prix normal tandis que la même eau à usage industriel ou commercial est vendue au double du prix normal.²⁸⁶

Le transfert financier entre le secteur des ménages et le secteur des activités économiques peut représenter un montant élevé. Si la consommation totale d'eau est la même pour les deux secteurs et si le secteur des activités économiques paye 180% du prix normal de l'eau tandis que le secteur domestique en paye 20% , le transfert entre les deux groupes est de 40 % du total.

D'un point de vue économique, le surcoût payé par un secteur économique, c.-à-d. l'écart entre le prix de vente et le coût de production, pousse ce secteur à

²⁸⁴ Le gestionnaire d'un réseau existant n'a pas intérêt à perdre ses gros clients en pratiquant des tarifs dissuasifs. Si ces clients s'approvisionnaient directement, les autres usagers du réseau subiraient un accroissement de coûts car les mêmes dépenses fixes devraient être réparties sur une consommation plus faible.

²⁸⁵ Au Mexique, le prix moyen de l'eau à usage industriel à Aguascalientes est de 1.18 P/m³ à comparer à un prix de 4.96 P/m³ pour les ménages (30 m³ par mois). En sens contraire, les ménages à Mexicali payent 1.73 P/m³ à comparer à un prix moyen de 3.78 P/m³. L'eau des ménages est également moins chère à Tijuana, Cancun, Queretaro et Monterrey.

²⁸⁶ En Crimée, l'eau est vendue 12.20 fois moins cher aux usagers domestiques qu'aux usagers industriels. A Kharkiv, le facteur est 10.45, à Lviv, 3.74, à Kyiv, 2.56 et à Zhytomir, 1.83. A Mexico, l'eau à usage industriel est vendue le double de l'eau à usage domestique.

réduire sa consommation en deçà de l'optimum²⁸⁷ et à rechercher d'autres sources d'approvisionnement pour améliorer sa rentabilité et bénéficier d'économies d'échelle, par exemple en s'alimentant directement dans la nappe. Ce surcoût est parfois présenté comme une taxation injustifiée, mais seule une étude approfondie permet de porter un jugement sur les distorsions que ce système introduit (véritable taxation de l'eau au lieu de taxation toute théorique des profits du secteur industriel qui restent cachés, dommages à l'environnement non indemnisés, contribution insuffisante aux frais de construction des infrastructures, etc.).

Tableau 14

LE PRIX DE L'EAU EN RUSSIE

Prix de l'eau par rapport au revenu résiduel (après déduction des frais d'alimentation à Kaliningrad en 1999 et en 2005 après l'augmentation prévue des tarifs de l'eau)

<i>Fraction du revenu résiduel dépensée pour l'eau (%)</i>	<i>Population concernée (%)</i>	
	<i>1999</i>	<i>2005</i>
<i>Plus de 10 %</i>	<i>10</i>	<i>30</i>
<i>De 8 à 10%</i>	<i>5</i>	<i>10</i>
<i>De 6 à 8%</i>	<i>5</i>	<i>15</i>
<i>De 4 à 6 %</i>	<i>10</i>	<i>10</i>
<i>Moins de 4%</i>	<i>70</i>	<i>35</i>

Notes:

- a) A Kaliningrad, les frais d'alimentation sont passés de 29% en 1991 à 54% des revenus en 1998. En 1999, 20 % des ménages ont des frais d'alimentation de plus de 70% de leurs revenus et 25% entre 60 et 70%.
- b) En cas d'augmentation des prix de l'eau de 200 % entre 1999 et 2005, la part de l'eau passera de 1.9% à 4.1% des revenus totaux moyens. Mais 33% des personnes (au lieu de 5% en 1999) devront dépenser plus de 4% de leur revenus totaux pour l'eau.

Source : Kaliningrad Statistical Committee et COWI.

8.5. La solidarité à objectif social

Les pays du deuxième groupe présentent souvent une répartition très inégale

²⁸⁷ Dans le domaine de l'eau à usage industriel, l'élasticité de la demande par rapport aux prix peut être très importante et entraîner une baisse considérable de consommation d'eau. Doubler le prix de l'eau peut avoir pour conséquence une réduction de consommation d'un facteur deux, c.-à-d. que le transfert espéré au bénéfice des ménages n'a pas lieu.

des revenus²⁸⁸ et abritent des populations très pauvres par rapport à la moyenne. La solidarité à objectif social vise à fournir de l'eau à un prix plus abordable à des usagers pauvres en augmentant le prix de l'eau pour des usagers qui reçoivent une eau qui pèsent peu dans leur budget et qui est généralement subventionnée. Cette solidarité est particulièrement nécessaire dans les cas où il existe une population très pauvre qui dépense l'essentiel de ses ressources pour son alimentation. Ainsi à Kaliningrad, 30 % de la population risque de devoir dépenser pour l'eau plus de 10% du "reste à vivre" (Tableau 14). La solidarité à l'égard des pauvres peut être utilisée sur une assez grande échelle dans les pays du deuxième groupe car les personnes des derniers déciles de revenu ont des revenus très élevés par rapport à la moyenne et ont des dépenses pour l'eau par unité de revenus qui sont très inférieures à celles du premier décile. Ainsi à Manille, le ratio interdécile des dépenses en eau par rapport aux revenus est de 13.6 et à Mexico de 6.5 (Figure 14)²⁸⁹ à comparer à un ratio de 3.5 en France (Tableau 2).²⁹⁰ Cette solidarité est mise en œuvre par des subventions croisées entre groupes d'usagers, subventions qui sont moins sensibles aux fluctuations budgétaires et garantissent mieux l'accès à une eau à un prix abordable pour tous.

Parmi les pays du deuxième groupe, il existe aussi des pays avec de faibles inégalités comme la Corée où le rapport interdécile de consommation d'eau est de 1.76 et le rapport interdécile de la part de l'eau dans le budget des ménages est de 0.54.

La solidarité entre riches et pauvres peut être mise en œuvre en segmentant la clientèle par le mode de distribution de l'eau ou le type d'habitat ou encore en segmentant la clientèle selon le nombre de personnes au foyer ou le niveau socio-économique de l'abonné. Ceci implique que le distributeur connaisse ses clients ou que les pouvoirs publics puissent identifier les bénéficiaires de l'eau à prix réduit.

Segmentation physique (tarifs variant avec le type d'habitation)

²⁸⁸ Le rapport interdécile des revenus est de 26.4 au Mexique, 33.7 au Chili, 42.5 en Afrique du Sud, 42.7 en Colombie, 48.7 au Brésil et 91.4 en Bolivie (pour la France, il est de 9.1 et la Belgique de 5.5).

²⁸⁹ N. Johnstone (op. cit.), en se fondant sur les statistiques de l'INEGI pour 1994, donne un rapport interdécile des dépenses pour l'eau au Mexique de 3 (au lieu de 6.5, chiffre fourni par CESPEDES en 2000).

²⁹⁰ C.C. David : *MWSS Privatization. Implication on the Price of Water, the Poor and the Environment*, PIDS Disc. paper, N°2000-14. A Manille, les personnes gagnant moins de 30 000 Pesos dépensent 8.2% de leurs revenus pour l'eau qu'elles payent 36.4 P/m³ alors que les personnes gagnant plus de 1 000 000 P dépensent 0.6% de leurs revenus pour une eau payée 7.1 P par m³. L'écart de prix de l'eau provient du fait que les plus pauvres achètent à des vendeurs de l'eau dix fois plus chère que celle des réseaux.

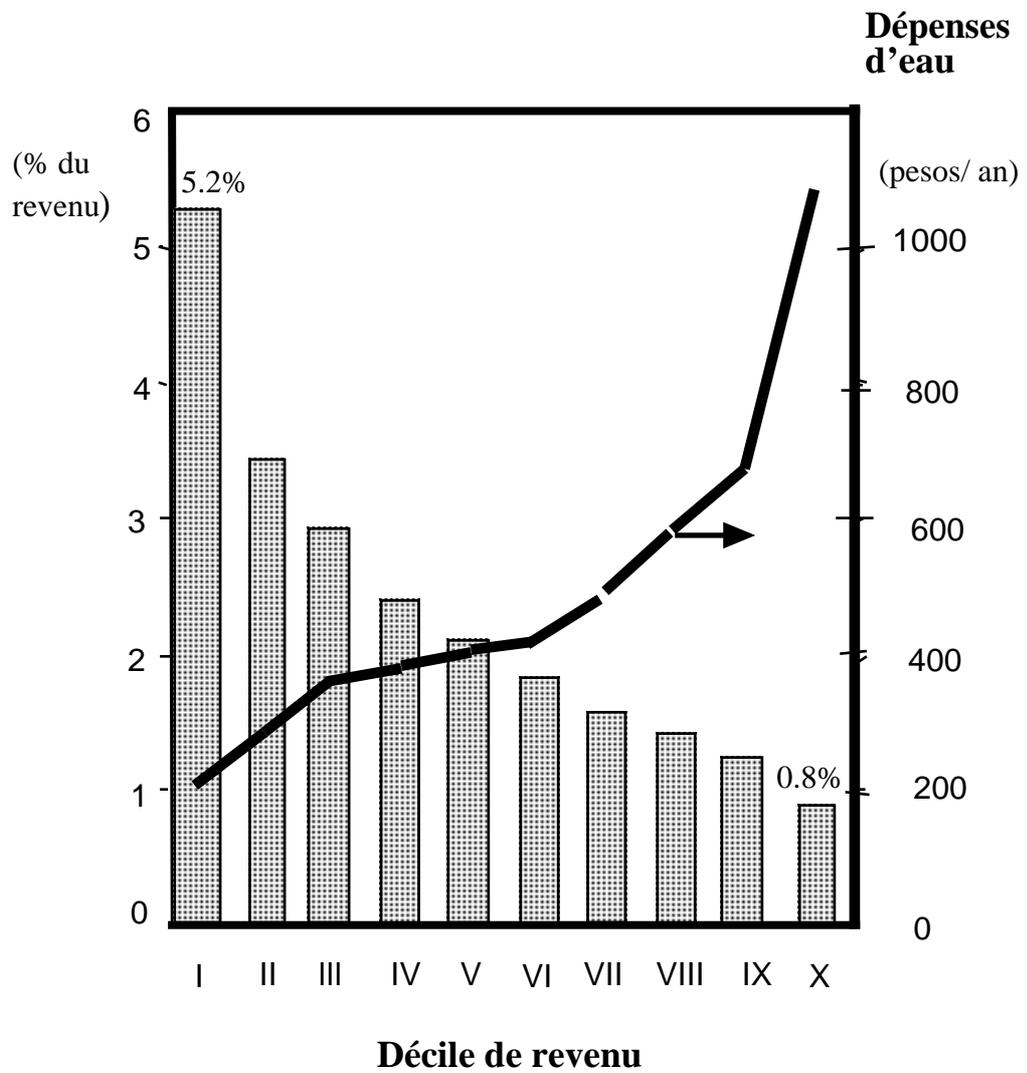


Figure 14. DÉPENSES POUR L'EAU POTABLE AU MEXIQUE (en fonction du revenu en 1996)

En Afrique du Sud, les ménages bénéficient de prix réduits d'approvisionnement s'ils sont alimentés par des systèmes simplifiés (bornes-fontaines, robinets dans la cour, réservoirs individuels, etc.) plutôt qu'un système traditionnel d'eau sous pression dans les logements.

En Colombie, les logements sont répartis en 6 catégories : les habitants des deux catégories inférieures bénéficient d'une réduction sur le prix de l'eau payée par une surtaxe sur la consommation des autres catégories. A Bogota, le prix de l'eau varie de 1 à 7.5 selon que le quartier est très défavorisé ou très favorisé.²⁹¹ Une mesure similaire est mise en œuvre à Panama. A Buenos Aires, le tarif mensuel forfaitaire des personnes sans compteur dépend de caractéristiques physiques de la construction (superficie, taille, type, lieu, âge, etc.). A Mexico, le prix de l'abonnement augmente avec le niveau économique des habitations (facteur 88). Il en est de même pour le prix unitaire de l'eau (facteur 1.7). A Puebla, la facture d'eau varie selon la valeur cadastrale du terrain de l'abonné (de 1 à 7). Dans l'État d'Aguascalientes (Mexique), le prix de l'eau est trois fois supérieur à la moyenne nationale. Pour éviter les difficultés sociales, le tarif est progressif et il existe un tarif spécial pour les bidonvilles, un tarif normal et un tarif élevé pour les zones résidentielles. En outre, il existe un tarif pour les usages commerciaux, les usages industriels, les écoles, les installations et bâtiments publics et les zones rurales où se pratique l'irrigation. Au Brésil, un rabais de 50% est mis en œuvre dans certains quartiers dans de nombreuses municipalités.²⁹² Au Sénégal et dans d'autres pays musulmans, les institutions religieuses bénéficient d'une eau à bas prix.

Segmentation économique (tarifs variant avec le type de personne)

A Mexico, les personnes pauvres de plus de 60 ans bénéficient d'une réduction de 50 % de leurs factures d'eau. A Puebla, les veuves, retraités et bénéficiaires de pension ont la même réduction. A Aguascalientes, le distributeur alimente un fonds d'aide sociale (géré par les pouvoirs publics) moyennant une taxe de 9.74% sur la facturation. Ce fonds concerne 15% des usagers (22 134 abonnés) et représente 1.7 M\$ par an (1998). Les retraités, pensionnés, handicapés, personnes âgées et ménages en situation de précarité peuvent ainsi bénéficier d'une réduction de 50% de leurs factures d'eau. Ce fonds d'aide a permis d'améliorer le taux de recouvrement des factures de 10 points (de 80 à 90 %).

En Afrique du Sud, la loi autorise de différencier les tarifs selon la situation économique des utilisateurs. A Queenstown, les pauvres bénéficient d'un rabais de

²⁹¹ J.M. Fournier, op. cit.

²⁹² Sao Paulo et Ribeirao Preto (Décret n°308 du 29/9/99). Le tarif réduit est réservé à certains quartiers, aux habitations de moins de 60 m² sous réserve que la consommation électrique ne dépasse pas 170 kWh par mois et que la consommation d'eau ne dépasse pas 15 m³ par mois.

40 % sur la partie fixe du tarif.²⁹³ La politique généralement suivie est fondée sur une tarification progressive avec abonnement.²⁹⁴ Lorsque les pauvres se font enregistrer comme indigents, ils bénéficient de réductions sur l'abonnement. Le régime de tarification de l'eau varie d'une municipalité à l'autre. A Durban, avant que la gratuité d'une première tranche pour tous ne soit instaurée, les abonnés "sociaux" ne payaient pas l'abonnement et bénéficiaient d'une eau 40% moins chère pour les premiers 200 litres par jour.

En février 2001, le Gouvernement sud-africain a décidé que l'eau "de base" serait fournie gratuitement en priorité à tous les pauvres et éventuellement à tout le monde.²⁹⁵ Depuis juillet 2001, chaque ménage raccordé devrait recevoir 200 litres d'eau gratuite par jour (6000 litres par mois correspondant à 25 litres par personne dans un ménage de huit personnes). La tarification à Durban est à trois tranches progressives.²⁹⁶ Actuellement, les 18% de la population qui consomment moins de 6 kl par mois bénéficient de l'eau gratuitement. La consommation moyenne est de 26.6 kl/mois. L'eau gratuite représente moins de 5% de l'eau consommée. Il semblerait que l'attribution de 200 l gratuits aux habitants dotés de citernes revienne moins cher que de chercher à recouvrer les factures mensuelles de cette clientèle.²⁹⁷

Au Brésil, on utilise une tarification progressive et la modulation du tarif est fonction du nombre de ménages reliés au compteurs. En Iran, il y a une fourniture gratuite de 25 litres par personne et par jour. En Turquie, certaines municipalités ont offert une réduction tarifaire aux familles nombreuses.²⁹⁸

²⁹³ Ville de 200 000 personnes relativement pauvres, Queenstown (Prov. Cap oriental, Afrique du Sud) avait en 1998 une tarification forfaitaire de 108 R/mois pour le premier 10 kl/mois. 50 % des ménages gagnent moins de 800 R par mois, 24 % de 800 à 1500 R et 26% plus de 1500 R. Les ménages gagnant moins de 1300 R avaient droit à une ristourne de 40%. Le taux de non-paiement était de 55%. Les ménages débranchés devaient continuer à payer l'abonnement. Le rebranchement coûtait 150 R mais il fallait au préalable payer les arriérés de consommation. M. Sohail, Case study, Queenstown, WEDC, Loughborough Univ., 2000.

²⁹⁴ Dans la municipalité de Hermanus, la population est divisée en trois classes de revenu par ménage (moins de 122 € par mois et par ménage, de 122 à 1229 € par mois et plus de 1229 € par mois). Le prix de l'eau des trois classes est respectivement de 0.53 € par mois (pour une consommation mensuelle moyenne de 5000 litres), 3.2 € par mois (15 000 l) et 13.26 € par mois (30 000 l).

²⁹⁵ En 8 ans, 7 millions de personnes supplémentaires ont eu accès à l'eau potable. De 2002 à 2008, il est prévu de donner l'accès aux 8 millions de personnes restant actuellement sans eau potable.

²⁹⁶ Le prix de la première tranche (0 - 6 kl/mois) est nul. Pour les usagers qui dépassent le seuil de 6 kl/mois, l'abonnement est de 23.2 Rand/mois et le prix unitaire de 3.27 Rand/kl pour les consommations de 6 à 30 kl/mois ou de 6.54 Rand/kl pour les consommations au delà de 30 kl/mois.

²⁹⁷ C. Baecher, N. Dutreix, J. Eymery, P. de Martel (Aquatupenses) : *Eau, pauvreté et délégation de service public dans les grandes villes en développement*, mars 2002 (p.167).

²⁹⁸ Une loi de 2001 a supprimé cet avantage. OCDE : *Social issues in the Provision and Pricing of Water Services*, 2003.

Les tarifs négociés

Une forme particulièrement intéressante de segmentation résulte de la pratique de tarifs “négociés” entre le distributeur et l’abonné qui demande à bénéficier d’un rabais fondé sur ses conditions socio-économiques ou la nature de son habitation ou de sa localisation. Cette approche non réglementaire s’explique par le fait que certains quartiers bénéficient de droit d’un rabais et que d’autres quartiers négocient une réduction contre l’engagement de payer rapidement les factures d’eau.²⁹⁹

Les fonds d’impayés

Les fonds d’aide aux impayés financés au moins pour partie par les distributeurs d’eau (Buenos Aires, Durban, Budapest, Mexico) peuvent intervenir en cas de difficulté de paiement des usagers pauvres (effacement de dettes et annulation des frais de recouvrement). Ils ne semblent pas jouer de rôle important.

Le prix de la solidarité. Ampleur des transferts financiers

La solidarité envers les pauvres implique un transfert qui ne sera acceptable pour les riches qu’à condition de ne pas être trop important. Des surcoûts supérieurs à 10% paraissent difficilement envisageables s’il n’existe pas une pression politique forte. Si le quart de la consommation moyenne d’eau était fournie à titre gratuit au quart de la population, les trois quarts de la population qui supporteraient cette gratuité subiraient un accroissement de prix de l’eau de 8.3 % (Encadré n°9). Le transfert total dans ce cas extrême est de 6.25 % du prix total de l’eau.

Le financement de l’eau des pauvres pourrait également être effectué de manière plus ciblée. Ainsi les 2% d’usagers riches qui payent 1.5% de leur revenus pour l’eau et consomment 7.5 fois plus d’eau que les usagers pauvres pourraient aider les 30% d’usagers pauvres qui dépensent 10% de leurs revenus pour l’eau. Si l’écart des revenus entre les 2% les plus riches et les plus pauvres est un facteur 50, le doublement du prix de l’eau pour les riches permettrait de diviser par deux le prix de l’eau pour les pauvres. Le transfert dans ce cas est de 10 % (dans ce calcul, on suppose que les 68% d’usagers moyens ont un revenu en moyenne cinq fois supérieur à celui des pauvres et qu’ils consacrent 3% à l’eau).

Le prix de la solidarité, c.-à-d. le surcoût causé par les transferts à charge de ceux qui apportent une aide de solidarité, varie selon que l’on examine l’économie de

²⁹⁹ Exemple de Ciudad Juarez, cité par J.M. Fournier (op.cit., p.149).

l'eau d'une manière générale ou la variation de prix pour l'utilisateur compte tenu des subventions dont bénéficie l'eau.

a) Solidarité sans contrainte

Les calculs présentés dans l'Encadré n°9 sont applicables d'un point de vue général. Ils montrent que la solidarité portant sur une quantité limitée d'eau pour une proportion limitée de pauvres implique pour les riches un accroissement faible du prix de l'eau par rapport au prix total de l'eau.

Dans les pays en transition (Tableau 15), la solidarité entre usagers peut être mise en œuvre sans impliquer des coûts élevés puisque il y a moins de 30% de pauvres dans la population raccordée. D'autre part, les pauvres et les non pauvres ont des taux de raccordement assez voisins (hormis en Moldavie). Il ne sera donc pas très coûteux d'améliorer l'accès à l'eau des pauvres. Dans ces conditions, la solidarité devrait permettre de distribuer l'eau aux pauvres moyennant un surcoût qui serait limité à environ 10% du prix payé par les autres usagers. Ce genre d'approche s'applique aussi à de nombreuses grandes villes du Tiers monde dans lesquelles la proportion de personnes non raccordées ou de personnes pauvres n'est pas trop élevée.

Tableau 15

**L'ACCÈS À L'EAU POUR LES PAUVRES DANS
LES PAYS EN TRANSITION**

<i>Pays</i>	<i>Taux de raccordement (%)</i>			<i>% pauvres dans pop.raccordées</i>
	<i>Popul. non-pauvre</i>	<i>Popul. pauvre</i>	<i>Écart relatif</i>	
<i>Arménie</i>	88.4	87.4	1	29.6
<i>Croatie</i>	96.6	74.5	13	15.3
<i>Hongrie</i>	93.4	73.4	22	13.6
<i>Kirghizistan</i>	76.2	68.7	10	28.1
<i>Lettonie</i>	83.9	70.2	16	16.2
<i>Moldavie</i>	35.0	20.0	43	14.3
<i>Russie</i>	79.2	68.2	14	27.4
<i>Ukraine</i>	57.0	69.0	-	30.3

Source: Banque Mondiale: *Maintaining Utility Services for the Poor, Policies and Practices in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union, May 12, 2000*

Encadré n°11

SURCOÛT POUR LES USAGERS SUBVENTIONNÉS

Supposons que, du fait de subventions générales sur l'eau, une partie de la population (la fraction $(1 - a)$ de la population totale) paye le n ième du prix de l'eau, soit $(1 - a) P/n$ où P est le coût de la consommation moyenne, supposons que le réseau doive être étendu pour desservir la fraction a de la population qui recevrait de l'eau coûtant le prix normal P , supposons que ce prix soit réduit du montant xP du fait d'une aide de solidarité,

le prix de l'eau de la population à desservir augmente en termes relatifs de :

$$x a n / (1 - a)$$

à comparer à $xa/(1 - a)$ en l'absence de subvention.

Si cette population à desservir est de 25 % et si l'aide est du quart du prix ($x = 0.25$ et $n = 4$), l'augmentation de prix pour la population déjà desservie est de 33% (alors que sans subvention, l'augmentation aurait été de 8.3%).

Un cas particulier est celui où l'aide à fournir aux populations à desservir est calculée sur la base du principe que l'eau doit être au même prix pour tous. Dans ce cas, il faut que $P(1 - x) = P/n$, c.-à-d. $x = 1 - 1/n$. L'augmentation de prix est alors de :

$$(n - 1) a / (1 - a).$$

Pour $n = 4$ et une population à desservir de 25%, l'augmentation de prix pour les habitants déjà desservis est de 100%. Dans ce cas, la contribution des ménages desservis au nom de la solidarité risque d'être rejetée et la taille du réseau de distribution reste inchangée.

Plus l'eau est subventionnée et plus il est difficile de faire appel à la solidarité dès lors que les subventions sont bloquées. La réalité n'est évidemment pas aussi négative car les personnes déjà raccordées se rendent compte qu'elles doivent partager la subvention de l'eau avec les personnes nouvellement raccordées.

b) Solidarité sous contrainte

Dans le cas où l'eau bénéficie d'une subvention fixe payée par les contribuables, la solidarité entre les riches et les pauvres au niveau local se pose de manière très différente du cas précédent où l'eau était principalement payée par les usagers et non les contribuables (pas de subventions).

Lorsque les subventions pour l'eau sont "bloquées" du fait de contraintes budgétaires (par exemple parce que l'Etat ne peut pas faire face à ses engagements internationaux), la solidarité à l'égard des habitants à raccorder est plus coûteuse en termes relatifs pour les usagers déjà raccordés bien qu'elle soit d'un même montant global (Encadré n°11). Dans ce cas, les usagers hésiteront à approuver une augmentation des prix de l'eau pour le bien des habitants non raccordés, par exemple en refusant les raccordements aux constructions illégales dans des quartiers informels ou l'extension géographique des réseaux. Plus l'eau est subventionnée et plus l'augmentation de prix du fait de la solidarité apparaît comme importante en termes relatifs.

8.6. La solidarité forcée

La principale forme de solidarité forcée est liée au phénomène de non-paiement généralisé de l'eau reçue.³⁰⁰ Ceci peut résulter du manque de revenus de l'utilisateur (nécessité), de l'absence de relevés ou de compteurs, d'une méconnaissance des abonnés (collecte insuffisante) ou d'attitudes de boycott du paiement, notamment du fait d'une habitude de non-paiement de l'eau, de l'insuffisance de l'approvisionnement, de la dégradation du service et du refus d'augmentations du prix de l'eau jugées excessives. La situation varie beaucoup d'un pays à l'autre. Le non-paiement affecte même les municipalités au Mexique qui refusent de payer une redevance sur l'eau et demandent à bénéficier gratuitement des investissements hydrauliques.

En Estonie, plus de 99% des usagers payent leur factures d'eau. A Limeira (Brésil), le taux de recouvrement est de 97% tandis qu'à Buenos Aires, il est de 94%. Au Burkina Faso, le taux de paiement est de 95% en moyenne et de 80% pour les grandes industries et les ménages qui consomment beaucoup d'eau. Si plus de 80% des ménages payent leurs factures en Russie et en Ukraine, le taux de paiement est plus faible pour les entreprises.

Dans de nombreux pays du Tiers monde, le taux de paiement est nettement

³⁰⁰ Selon J.M. Fournier (op. cit., p.142 et ss), "A Puebla, Macaraïbo et Ciudad Juarez, les habitants ne payent pas, en grande majorité, l'eau du service municipal. A Macaraïbo, parmi les clients identifiés, seule une moitié s'acquitte effectivement de la facture qu'ils reçoivent. Pour l'année 2000, Hydrolago estime que 57% de l'eau n'est toujours pas payée".

inférieur à 75%. A Mexico City, 30% du montant des factures reste impayé. Des impayés de 25% sont courants en Afrique du Sud et en Côte d'Ivoire. Dans certains pays en transition, le taux d'impayés pour l'eau peut être très élevé ; il atteint 35% en Moldavie, 65% en Arménie et même 75% en Géorgie. A Kinshasa, le taux d'impayés a atteint 65%.³⁰¹

Le non-paiement est encouragé par l'impossibilité politique, sociale, technique ou juridique de pratiquer la coupure de l'eau.³⁰² Dans beaucoup d'États de l'ex-URSS et notamment en Arménie, Belarus, Moldavie, Ukraine et Ouzbékistan, la coupure d'eau des ménages dont la facture d'eau est impayée n'est pas pratiquée même si la loi le prévoit explicitement (Moldavie, Ukraine) ou est exceptionnelle. A Mexico City, en l'absence de paiement, la fourniture de l'eau est réduite.³⁰³ Dans l'État d'Aguascalientes (Mexique), la coupure est interdite pour les personnes pauvres relevant du Fonds d'aide sociale.³⁰⁴ En Afrique du Sud, le *Water Services Act* de 1997 interdit la coupure d'eau afin de préserver les besoins fondamentaux des personnes incapables d'en payer le prix.

S'il est possible de faire preuve de solidarité concernant le paiement de l'eau des pauvres, on ne peut évidemment accepter les abus de "profiteurs" qui refusent sans motif valable de payer leur consommation d'eau. De tels abus aboutissent à une dégradation du service de l'eau, c.-à-d. une situation inacceptable pour la santé publique. Aussi est-il opportun de promouvoir le paiement des factures y compris par la pression sociale sur les mauvais payeurs renforcée par des mécanismes d'ilotage. Mais lorsque les mauvais payeurs sont des entreprises d'Etat ou des administrations, voire des entreprises privées ou des personnes "intouchables" aux ramifications nombreuses, le service de l'eau se trouve désarmé et le mauvais

³⁰¹ Mwanza wa Mwanza : L'accès à l'eau dans les villes africaines, *Alternatives sud*, VIII, 4, p.105-109 (2001).

³⁰² Lorsque le prix de l'eau est faible, le distributeur peut avoir intérêt à abandonner le recouvrement plutôt que d'engager des procédures coûteuses au résultat incertain.

³⁰³ A Ciudad Juarez, la coupure d'eau et la restriction de débit ont été essayées à l'égard des abonnées ayant de gros impayés. Le succès de ces méthodes coercitives dépend de l'attitude de la population qui s'empresse de toucher aux vannes et diaphragmes des canalisations après le départ de l'employé du distributeur. Il arrive même que les employés n'osent plus intervenir du fait de la pression populaire. Voir J.M. Fournier, op. cit.

³⁰⁴ Au Mexique, les coupures sont interdites dans les États suivants : Chihuahua, Durango, Jalisco, Michoacan, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatan. Ailleurs, elles sont rarement pratiquées. Dans le District fédéral, le code financier autorise la réduction du service au minimum vital en cas de non-paiement en conformité avec la loi fédérale de santé de 1930 qui interdit la coupure totale. Dans l'État de Basse-Californie, la loi du 30 avril 1969 sur l'eau potable (art. 98) précise que l'on ne peut couper l'eau en cas de non-paiement que dans le cas des branchements commerciaux ou industriels. Dans l'État de Guanajuato, la loi sur l'eau de 2000 précise que si l'on a le droit de couper l'eau en cas de non-paiement, il faut néanmoins "fournir l'eau suffisante aux nécessités essentielles" (art.63). Dans l'État de Sonora, on commence par une réduction du débit mais si la situation d'impayés perdure, on peut en arriver à la coupure (loi sur l'eau potable, art. 87).

exemple officiel sert de justification à d'autres.

Une autre forme de solidarité forcée est la mansuétude à l'égard des raccordements clandestins, des compteurs trafiqués, des consommations non enregistrées, des destructions de conduites pour alimenter le bétail, etc. Cette mansuétude résulte souvent de la corruption d'employés des services de l'eau, de l'inefficacité du système juridique et/ou de l'inexécution des décisions de justice ou de l'insuffisance de la police dans la lutte contre le vol de l'eau. A Mexico City, on estime que le nombre de raccordements clandestins est supérieur à 10% et à Caracas, il serait même supérieur à 30%. A Buenos Aires, il y avait 500 000 branchements clandestins lorsque la gestion est passée du domaine public à la gestion déléguée.

Par ailleurs, une partie de l'eau fournie aux usagers n'est pas facturée parce que les compteurs ne sont pas bien entretenus et vieillissent vite de sorte qu'ils mesurent moins que la consommation réelle ou encore parce qu'ils ne sont pas relevés. Cette non-facturation s'ajoute aux pertes et fuites importantes des réseaux pour aboutir à un taux moyen d'eau non facturée de plus de 40%. L'ampleur de cette perte dépasse de loin le volume d'eau qui pourrait être vendu aux pauvres à un tarif de faveur.

Dans une partie des pays en développement, la consommation d'eau n'est pas mesurée (Encadré n° 8) et la facturation est forfaitaire. Ainsi, il y aurait 20% de raccordements sans compteurs sur les réseaux de distribution sous pression en Afrique et en Asie et 36 % en Amérique latine. La facturation forfaitaire comme à Buenos Aires avantage les gros consommateurs (familles nombreuses ou regroupements familiaux). En contrepartie, les petits consommateurs ont intérêt à se brancher chez le voisin.

8.7 La solidarité entre services

Une autre forme de solidarité entre usagers est fondée sur la péréquation tarifaire entre les services de l'électricité et l'eau. Cette méthode utilisée en milieu rural (par exemple dans certaines régions du Maghreb) fait que l'électricité paye pour l'eau, c.-à-d. que les gros utilisateurs d'électricité subventionnent l'électricité et l'eau des ménages qui consomment peu d'électricité. Elle permet aussi de couper l'électricité si les usagers ne payent pas leurs factures combinées, ce qui a un effet immédiat sur les mauvais payeurs qui ne peuvent se passer d'électricité mais peuvent aller chercher de l'eau (Afrique du Sud).

8.8 La solidarité inverse

Une forme de solidarité inverse consiste à fournir de l'eau à tarif réduit à "titre de "privilège"(salaire indirect). Dans beaucoup de pays de l'ex-URSS, certaines catégories professionnelles ou sociales ont droit à une réduction sur les services municipaux dont l'eau.³⁰⁵ Il s'agit par exemple des militaires, policiers, pompiers, magistrats, invalides et anciens combattants. Ces réductions doivent être prises en charge par les pouvoirs publics mais comme ils n'honorent pas toujours leurs obligations, les autres usagers et les distributeurs en supportent les coûts (charges "indues"). En Équateur, l'eau est gratuite pour les militaires, les centres sportifs et les parcs municipaux. Dans plusieurs pays d'Afrique, les administrations publiques ont l'habitude de payer leur eau avec beaucoup de retard ou même pas du tout.

8.9 Le retour à la rentabilité. La solidarité réduite

Lorsque les subventions sont insuffisantes, les distributeurs sont obligés d'augmenter le prix de l'eau pour équilibrer les comptes et éviter la dégradation du service. Cette augmentation peut atteindre un niveau très élevé lorsque l'Etat s'est longtemps opposé à une augmentation de l'eau. Elle a des effets redistributifs négatifs pour les pauvres raccordés au réseau qui subissent une amputation de leurs revenus pour un bien qu'ils considéraient jusque là comme étant presque gratuit (voir section 8.5) et qu'ils se refusent de payer.

En outre, les distributeurs sont parfois encouragés à se concentrer sur les centres de profit, c.-à-d. sur les clients les plus rentables au détriment des autres usagers. Cette politique de rentabilité se traduit par l'abandon de diverses péréquations et le relèvement du prix de l'eau payé par les bénéficiaires des actions de solidarité. Gérées selon les principes de la maximisation du profit, les entreprises abandonnent leurs obligations de service public ou exigent de l'Etat de couvrir le coût des obligations de service public qui leur seraient imposées. Or l'Etat est rarement en mesure de dégager les moyens financiers additionnels que ceci suppose.

Concrètement cette politique de moindre solidarité prônée par des bailleurs de fonds internationaux implique de ne plus distribuer l'eau gratuite ou à bas prix, de relever le prix de la première tranche pour se rapprocher du prix normal³⁰⁶, de fermer

³⁰⁵ En Ukraine, les privilèges représentent 5.5% des revenus des ménages du premier décile et 8.1% des revenus du dernier décile. A. Kucherenko : *"Current Experience on Social Protection of Water Consumers in the NIS"*, OECD, March 2002. Les privilèges concernent 33% de la population en Russie (12\$/pers.), 16% en Belarus (10 \$/pers.) et 14% en Ukraine (5 \$/pers.).

³⁰⁶ En mai 2002, à Accra, le distributeur a proposé d'augmenter de 122% l'eau de la première tranche (10 m³/ mois) et de 54% le prix de la deuxième tranche alors que le prix de l'eau à usage commercial augmentait de 74%.

les fontaines publiques³⁰⁷, de débrancher les mauvais payeurs³⁰⁸, d'éliminer les branchements clandestins, d'interrompre l'approvisionnement en eau des quartiers difficiles dans lesquels les paiements sont faibles au regard de la consommation ou les quartiers peu rentables où les ventes sont insuffisantes. Dans le même esprit, il faudrait aussi débrancher les administrations, entreprises publiques et personnalités qui tardent à payer leur eau comme cela se produit encore trop souvent dans des pays d'Afrique et dans l'ex-URSS.

Le retour à la rentabilité se traduit par une réduction des subventions croisées et des transferts et a bien évidemment des incidences négatives sur les usagers pauvres. Elle porte parfois atteinte à la santé publique (épidémies de choléra³⁰⁹) lorsque les plus pauvres décident d'utiliser comme par le passé l'eau puisée "dans la nature" alors que du fait de l'urbanisation, les puits sont devenus plus souillés et les rivières plus polluées.

Menée dans une optique de réduction des transferts, cette politique de rentabilité est peu cohérente avec les politiques de lutte contre la pauvreté. Pour éviter les excès, il convient de bien fixer les obligations de service public à charge des distributeurs d'eau et les conditions dans lesquelles ils bénéficient ou bénéficieront d'un monopole et de l'usage des infrastructures financées jusque là par les usagers ou les contribuables. Le transfert d'un service public à un opérateur privé sans explicitation des contraintes du service public aboutit généralement à une réduction de ces contraintes qui amputent les marges de profit. Aussi observe-t-on que des privatisations mal menées ont généralement eu des effets négatifs pour les plus démunis qui sont rarement des clients "intéressants". En contrepartie, la qualité du service a été améliorée et l'accès à l'eau a été plus facile.

9. La solidarité entre contribuables

9.1 La solidarité au plan national

La solidarité au plan national se marque :

- a) par la réduction du prix de l'eau payé par les usagers (subventions),
- b) par l'attribution d'une aide sociale aux plus démunis, et
- c) par une réduction du prix de l'eau fournie aux plus démunis.

³⁰⁷ Cette mesure a été mise en œuvre par la Régie Nationale des Eaux du Togo dans la perspective du programme de privatisation bien que l'eau soit l'un des bienfaits du régime.

³⁰⁸ Il s'agit notamment de débrancher des écoles (Afrique du Sud) et d'autres établissements publics (cliniques).

³⁰⁹ En 1991-96, il y a eu 849 morts en Bolivie, 1829 morts au Brésil, 1028 morts en Équateur, 848 morts au Guatemala, 671 morts au Nicaragua et 4602 morts au Pérou. CEPAL, 1999.

Elle est pratiquée par les pouvoirs publics et par des organismes caritatifs nationaux.³¹⁰ Elle correspond à la mise en œuvre d'une obligation prévue dans le droit interne ou international d'assurer le service de l'eau potable et l'assainissement.³¹¹

Tableau 16

LA TVA SUR L'EAU DANS LES PAYS EN TRANSITION

<i>Pays</i>	<i>Rapport TVA / taxes(%)</i>	<i>Taux TVA normal %</i>	<i>Taux TVA eau %</i>
<i>Bulgarie</i>	25	22	0
<i>Estonie</i>	26	18	18
<i>Hongrie</i>	17	25	12
<i>Lettonie</i>	24	18	0
<i>Lituanie</i>	18	18	18
<i>Pologne</i>	31	22	0
<i>Roumanie</i>	18	18	0
<i>Slovaquie</i>	25	23	6
<i>Rép. tchèque</i>	18	22	5

Source: OECD : VAT in Central and Eastern European Countries, 1999

9.1.1 Les subventions générales pour l'eau

La méthode la plus simple pour réduire le prix de l'eau consiste à ne pas la taxer ou à réduire les taxes associées (TVA et autres taxes de consommation, d'importation d'équipements, de prélèvement d'eau, de transport ou d'assainissement) (Tableau 16). Cette méthode bénéficie plus particulièrement aux pauvres puisque la part de leurs dépenses d'eau dans leurs dépenses est

³¹⁰ Dans des pays comme l'Ouzbékistan ou le Sénégal, des organismes caritatifs musulmans interviennent en dehors des circuits officiels. Pour certaines collectivités, les dons d'entraide dans le cadre religieux sont très importants.

³¹¹ Ainsi, la Constitution de la Colombie prévoit à son article 366 une obligation de l'Etat : "El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación". Voir aussi l'art. 49 sur le droit à la santé et plus généralement "Le droit à 'eau potable", www.oieau.fr/academie/gege.

relativement plus élevée. Si la TVA sur l'eau est réduite et qu'en contrepartie les autres impôts sont augmentés, le premier décile de revenus bénéficiera de la réduction mais ne contribuera que peu à l'augmentation corrélative des impôts. A Buenos Aires et au Maroc, la municipalité a abandonné la taxe d'utilisation des infrastructures locales (passage des canalisations) pour rendre l'eau moins chère. En Slovaquie, les distributeurs payent une taxe de prélèvement réduite de 50% pour l'eau des ménages.

L'autre méthode consiste pour les pouvoirs publics à subventionner les coûts de l'eau. L'attribution de telles subventions peut se justifier par le fait que l'approvisionnement en eau et l'assainissement réduisent les risques de transmission de maladies liées à l'eau (externalité positive) et aussi que la distribution d'eau à bas prix a un effet redistributif favorable (la consommation d'eau varie peu avec le revenu).

Les subventions générales pour l'eau ont été et sont encore importantes dans la plupart des pays en développement comme elles le furent dans les pays développés au cours du XX^{ème} siècle. Elles portent généralement sur les investissements et bénéficient aux usagers d'eau subventionnée (réseaux de distribution, puits et fontaines publics). Elles représentent un montant important des coûts de l'eau.³¹² Ainsi l'aide a couvert 62% des investissements (0.5% du PIB) dans quelques pays du Moyen Orient. Les investissements faits pour les services de l'eau de villes turques ont finalement été payés par le Gouvernement.

En outre, il est fréquent que les coûts d'exploitation et d'entretien des réseaux soient subventionnés afin de réduire les prix de l'eau des usagers domestiques. Le montant de ces subventions est de 20% du prix de l'eau en Corée, de 40% en Slovaquie et un montant entre 25 et 75% en Ukraine et en Russie, de 80 % en Arménie. Toutefois ces chiffres ne reflètent pas la réalité car ils omettent de faire référence aux investissements payés par ailleurs ou non comptabilisés. Il en résulte que l'eau est généralement vendue aux ménages à un prix très faible qui représente entre 33% et 66% du coût réel mais qui peut tomber à 10% du coût réel. Ainsi à Mexico³¹³, le prix de l'eau (m³) est de 0.15 \$ alors que le prix normal serait de 1.2 \$. A Manille, le prix de l'eau est 0.04 \$, en Ukraine de 0.1 \$ et à Limeira de 0.2 \$. En Egypte, Lybie, Syrie, l'eau potable est subventionnée à plus de 50%. L'eau est totalement gratuite au Turkménistan (dans la limite de 250 l par personne et par jour).

Dans quelques pays du deuxième groupe, les subventions générales pour

³¹² Selon la Banque Mondiale (1994), le prix de l'eau en Amérique latine serait le tiers du coût. Des chiffres très inférieurs sont observés dans l'ex-URSS où le prix ne couvre même pas les frais de fonctionnement.

³¹³ En 1998, dans le district fédéral, les dépenses pour l'eau potable étaient de 416 M\$ et les recettes de 208 M\$. La différence est payée par le gouvernement du district.

l'eau ont été abolies. Il s'agit notamment du Chili, du El Salvador et du Maroc (Casablanca). En Estonie³¹⁴, l'eau n'est plus subventionnée mais le pays reçoit des aides communautaires et bilatérales pour ses investissements dans le secteur de l'eau. A Buenos Aires, l'eau qui n'est plus subventionnée vaut 0.94 \$HT/m³.

La politique de subvention de l'eau peut être menée de manière centralisée (l'Etat intervient directement et finance sa politique) ou de manière décentralisée (l'Etat aide les collectivités territoriales mais leur impose des obligations de fourniture d'eau). Ainsi au Maroc, l'essentiel des investissements en zone rurale est financé par les habitants des autres zones et par l'aide extérieure.³¹⁵ Au contraire, en Afrique du Sud, le Gouvernement central fournit des subventions aux municipalités sous forme d'une dotation globale pour les services de base (eau, assainissement, électricité, ordures ménagères) et invite les municipalités à utiliser la dotation pour fournir une première tranche à prix nul aux plus démunis. Pour certaines municipalités, cette dotation est trop faible au regard des besoins et la politique du gouvernement central se heurte à l'absence de moyens financiers.

Au plan pratique, un gouvernement d'un pays en développement qui souhaite promouvoir l'accès à l'eau a le choix entre subventionner une grande proportion des personnes (subventions ciblées sur les pauvres) ou tout le monde (subventions générales). Pour éviter de dépenser trop pour identifier les plus pauvres parmi les

³¹⁴ En Estonie, le prix de l'eau pour un ménage moyen (2.3 personnes) est de 2.2% du revenu et pour un ménage du décile inférieur de revenu, 9%. Dans le cas d'un ménage moyen de 5 personnes, le prix est 4% du revenu. Appliquer le principe de la récupération des coûts impliquerait une augmentation de prix de l'eau dans le revenu de 2.2% à 8.3%. En Russie, le prix de l'eau passerait de 0.4% du revenu à 3.7% si l'eau n'était plus subventionnée.

³¹⁵ En 1994, 14% de la population rurale du Maroc avaient accès à l'eau potable, alors que la quasi-totalité des populations urbaines était desservie. En 1995 l'Etat a lancé un programme d'approvisionnement groupé en eau potable du monde rural (PAGER) qui devrait en généraliser l'accès sur une période de dix ans à travers la construction de 31 mille points d'eau dans 31 mille localités regroupant 11 millions d'habitants. Le coût de ce projet a été estimé à 10 milliards de DH. La stratégie adoptée consiste à établir des partenariats entre les communes locales et les services techniques de l'Etat, avec l'implication des populations dans le financement des projets. Ces dernières doivent prendre en charge la gestion, l'exploitation et l'entretien des équipements mis à leur disposition dans le cadre d'associations d'utilisateurs. L'Etat est le principal bailleur de fonds : le budget général finance 80% de ce projet grâce aux prêts et dons de divers pays (20%) et organismes et à la solidarité nationale. Les communes rurales financent 15% du programme en se basant sur leurs fonds propres et des prêts consentis par le Fonds d'Equipement Communal ou les institutions financières étrangères. Les populations bénéficiaires, enfin, apportent les 5% restants. Fin 2001, le PAGER a permis l'approvisionnement en eau potable de près de 6,1 millions d'habitants répartis dans 10.560 localités grâce à un investissement global de près de deux milliards de dirhams (200 M\$). Le taux d'accès à l'eau potable a été ainsi porté à 47,8% contre 14% seulement en 1995. Le PAGER vise à atteindre un taux d'approvisionnement en eau potable de 62% en 2004 et de 80% en 2010. *Les politiques sociales au Maroc, État des lieux*, Département de l'Economie, des Finances et de la Privatisation, Direction de la Politique Économique Générale, Document de travail n° 80, septembre 2002.

pauvres³¹⁶, il apparaît parfois préférable de subventionner l'eau de chacun. Cette mesure évite des frais, des récriminations et parfois même une explosion sociale. L'Afrique du Sud est ainsi passée de la subvention ciblée pour les indigents à l'attribution d'eau gratuite à chacun (subvention générale corrigée par l'augmentation du prix unitaire pour la plupart des utilisateurs, politique de "free basic water" de l'Afrique du Sud). S'il y a un choix, il paraît préférable de subventionner l'assainissement plutôt que l'approvisionnement en eau car la volonté de payer existe pour acquérir l'eau.

Le principe utilisateur-payeur et ses exceptions

Le recours aux subventions pour financer l'eau potable est souvent critiqué pour le motif que "le service doit être payé à sa vraie valeur afin de dégager des ressources suffisantes pour exploiter et entretenir les infrastructures et répondre aux nouvelles demandes issues de la croissance démographique".³¹⁷

Lorsque l'équilibre financier du service de l'eau n'est pas atteint de manière autonome et qu'il dépend de subventions, le distributeur court le risque de ne pouvoir compenser la réduction ou l'insuffisance des subventions par une augmentation du prix de l'eau qui est souvent fixée par les pouvoirs publics. Un tel risque est bien réel dans les pays qui accumulent les déficits budgétaires et a entraîné des situations inextricables (pas de continuité dans l'approvisionnement, qualité douteuse de l'eau, pas de réparation des fuites de réseau, assainissement très insuffisant). Ainsi, certains réseaux sont en dégradation rapide (Algérie, ex-URSS) et la mauvaise qualité de l'eau cause des épidémies. Dans ce cas, les usagers qui refusaient les augmentations de prix n'ont plus qu'un service dégradé et sont amenés à utiliser des sources alternatives qui sont beaucoup plus coûteuses.

La critique des subventions pour l'eau est parfois sous-tendue par le postulat que le service d'eau doit être financé comme toute entreprise privée par les consommateurs, clients ou usagers. S'il va de soi que le service de l'eau doit être intégralement financé, rien n'interdit que ce financement puisse pour partie provenir des contribuables. Il n'y a en effet aucune raison fondamentale d'empêcher un gouvernement de renoncer à l'outil des subventions dans le secteur de l'eau, surtout s'il l'utilise depuis toujours et sur une grande échelle. Lorsque les subventions sont élevées, l'eau est gérée comme un bien social fourni par l'Etat en contrepartie d'une

³¹⁶ La perte engendrée par la fourniture d'eau partiellement subventionnée à ceux qui n'en ont pas vraiment besoin doit être mise en regard du coût totalement improductif de l'identification des bénéficiaires d'une eau à tarif réduit et de l'avantage politique de donner de l'eau gratuite à tous sans instaurer de discriminations.

³¹⁷ A. Mathys: "Solutions innovantes pour l'approvisionnement en eau et assainissement des zones urbaines à faibles revenus", Partenariats du développement durable, Lyonnaise des eaux, 1999.

modeste contribution de chacun. Ce schéma est mis en œuvre en Irlande où l'eau est gratuite. Le degré de gaspillage causé par cette approche varie selon les pays. Faible en Irlande, il peut être élevé dans d'autres contextes.³¹⁸ Mais pour que cette politique soit acceptable, il faut que l'Etat ait les moyens financiers de sa politique, ce qui reste à démontrer pour beaucoup de pays du deuxième groupe qui n'hésitent pas à laisser se dégrader leurs services de l'eau au même moment où ils accordent une place croissante à l'eau dans les discours officiels.

Les subventions générales de l'eau pour tous ne sont évidemment pas en conformité avec le principe utilisateur-payeur.³¹⁹ Toutefois il faut savoir que ce principe n'a pas été adopté par les représentants des pays en développement³²⁰ et qu'il n'est pleinement mis en œuvre que dans quelques pays industrialisés. Adopté en 1989 sous forme de Recommandation du Conseil de l'OCDE, son incorporation ultérieure dans une directive européenne en 2000 s'est révélée impossible tant les exceptions sont nombreuses et mal définies. Beaucoup de déclarations officielles dans des cadres mondiaux mettent l'accent sur la mise en œuvre progressive du principe utilisateur-payeur et font systématiquement référence à des considérations d'accessibilité pour les plus démunis, ce qui en réduit considérablement la portée (Annexe 1). Bien que la Banque Mondiale soit un ardent défenseur du principe utilisateur-payeur dans le domaine de l'eau comme pour d'autres services publics, elle aurait recommandé le recours aux subventions pour financer le raccordement des résidents de quartiers pauvres de Buenos Aires et même pour leur fournir l'eau de base.³²¹

L'argument selon lequel l'eau potable est gaspillée si le signal de prix est trop faible doit être examiné de près dans le contexte particulier de la consommation d'eau

³¹⁸ Dans les pays de l'Europe centrale et orientale, la suppression de la gratuité de l'eau s'est traduite par une diminution d'environ 35 % de la consommation d'eau par rapport à celle de 1990. Désormais, les consommateurs ne laissent plus couler l'eau sans raison. Mais il manque souvent de compteurs individuels pour mieux responsabiliser les consommateurs.

³¹⁹ Le principe utilisateur-payeur et le principe de récupération des coûts sont justifiés par des considérations économiques : équilibre financier du service de l'eau, gestion efficace du service, réduction des gaspillages, protection d'une ressource rare, répartition optimale des usages de l'eau entre les usagers. Ces objectifs économiques ne doivent pas faire ignorer les objectifs d'équité (répartition équitable de la ressource eau, répartition équitable des coûts de l'eau entre les usagers et les contribuables). Voir Henri Smets: "Le principe utilisateur-payeur pour la gestion durable des ressources naturelles", *Outil économique dans le droit international de l'environnement*, La documentation française, Paris, 2001; *Lusiada*, pp. 465-502 (2001).

³²⁰ Les textes adoptés au niveau mondial visent à "encourager" la mise en œuvre du système utilisateur-payeur (Unesco, Paris, 1998) ou à mettre "progressivement" en œuvre la récupération des coûts (CSD, 1998; Second forum mondial de l'eau, mars 2000 ; ministres de l'Environnement G8 à Otsu, avril 2000).

³²¹ N. Johnstone et L. Wood : *Private Firms and Public Water*, IIED, Londres, 2001 (p.97, note 18).

potable car celle-ci est relativement inélastique³²² et les frais fixes (investissements, etc.) sont très importants dans le coût de l'eau (l'Annexe 2 cherche à mesurer la perte d'efficacité économique liée au gaspillage d'eau causé par les subventions). Si le prix de l'eau est deux fois trop faible, le supplément de consommation d'eau potable peut atteindre 15%. Toutefois, le supplément de coût pour le service de l'eau pourrait être plus faible du fait du poids élevé des frais incompressibles de ces services. Les pertes de revenus dues aux prix plus élevés payés par les usagers raccordés sont immédiates et supérieures à la part des gains d'efficacité qu'ils peuvent espérer recueillir.

Si la réduction tarifaire ne concerne que les pauvres qui font attention aux moindres dépenses, il semble peu probable qu'elle encourage le gaspillage de l'eau dans ces ménages car leur consommation d'eau est faible et sert principalement à satisfaire des besoins fondamentaux.³²³ Il n'en est pas de même pour la consommation des ménages riches qui utilisent l'eau potable pour arroser leurs pelouses sans se soucier du prix.³²⁴

Il ne serait pas inutile de dissiper le flou entourant la question de la légitimité économique et sociale des subventions pour l'eau potable, compte tenu des perspectives nouvelles du développement durable pour tous et de la lutte contre la pauvreté. Il serait sans doute temps de mieux reconnaître les mérites de la fourniture de l'eau potable de base à un tarif de faveur et de mesurer les effets de l'augmentation du prix de l'eau sur la consommation des plus pauvres. Les théories économiques développées pour réduire les gaspillages d'eau d'irrigation ou d'autres ressources naturelles ne doivent pas être transférées au domaine d'une ressource aussi vitale que l'eau potable sans se poser des questions sur l'ordre des priorités et la préférence accordée aux aspects d'efficacité économique par rapport aux considérations d'équité.

³²² Une augmentation de prix de l'eau n'est pratiquement pas compensée par une diminution de sa consommation mais implique une réduction d'autres consommations. L'élasticité de la demande en eau des pauvres est très faible car ils ont peu de moyens de réduire leur consommation d'eau qui sert principalement à des besoins essentiels. Ceci n'empêche pas des gaspillages si l'eau est gratuite (par exemple, ne pas fermer le robinet) mais de tels comportements varient avec le niveau de conscience sociale. En moyenne, cette conscience est élevée. L'élasticité de la demande vaut 0.11 et 0.15 respectivement à Helsinki et à Malmö. En Australie (Queensland) et en Arizona, elle vaut 0.27 et 0.26 mais il s'agit de maisons individuelles. Dans les pays en transition, le passage de l'eau quasi gratuite à l'eau tarifée en 1990 a conduit à une diminution de consommation d'eau des ménages. La présence d'un compteur, même non relevé, a une influence sur le comportement du consommateur qui prend conscience que l'eau a une valeur pour la société. De même, l'envoi aux usagers de factures d'eau, même forfaitaires, influe sur leur consommation d'eau.

³²³ L'élasticité de consommation d'eau potable en milieu urbain est proche de celle de la consommation de pain, de pommes de terre et d'oeufs aux États-Unis. Elle diffère considérablement de l'élasticité de consommation du bœuf ou du porc (-0.62 -et -0.73).

³²⁴ La consommation d'eau du dernier décile au Mexique est très élevée reflétant une profonde différence de style de vie avec les autres déciles (Fig.14).

Effets redistributifs des subventions

Les subventions générales pour l'eau potable des ménages ont pour effet de réduire le prix de l'eau pour toutes les tranches de revenus, y compris pour les ménages des déciles supérieurs qui consomment le plus d'eau. Une réduction de ces subventions se traduit par une augmentation du prix de l'eau pour tous et implique en principe une réduction corrélative des impôts.

Les pauvres (déciles inférieurs de revenus) sont les plus affectés par l'augmentation du prix de l'eau car ils consacrent une plus grande partie de leurs revenus à l'eau. S'ils doivent dépenser plus pour l'eau, ils devront réduire d'autres consommations, ce qui aura des incidences graves s'ils sont déjà en état de malnutrition.

Le Tableau 17 donne le surcoût à payer (colonne 5) en cas de doublement du prix de l'eau fournie aux ménages en Hongrie sous la condition que le supplément payé est versé à l'Etat (l'eau fournie aux autres utilisateurs garde le même prix).³²⁵ L'effet relatif en termes de pourcentage des revenus (colonne 6) est le plus grand pour les déciles inférieurs.³²⁶ Ce Tableau donne également les impôts payés par déciles. Les dépenses d'eau représentent 27.5 % des impôts payés par les personnes du premier décile et 3.6% des impôts payés par les personnes du dernier décile. La dernière colonne donne la réduction d'impôts qui pourrait résulter du doublement du doublement du prix de l'eau. La différence entre le supplément de prix de l'eau (colonne 5) et la réduction corrélative d'impôts (colonne 8) se traduit par une perte nette pour les personnes des déciles inférieurs et un gain net pour les personnes des trois déciles supérieurs. Il apparaît donc que les riches (déciles supérieurs de revenu) ont tout intérêt à promouvoir la réduction des subventions de l'eau puisqu'ils en financent la plus grande partie.

³²⁵ Si l'eau potable doublait de prix pour tous, les PME-PMI, entreprises et administrations subiraient une augmentation de prix qui se répercuterait sur les ménages.

³²⁶ En Corée, la consommation d'eau des salariés varie de 1 à 1.76 entre le premier et le dernier décile de revenu par ménage alors que les dépenses des ménages varient de 1 à 4.3 et la taille des ménages de 3.06 à 3.95 personnes. La part consacrée à l'eau dans les dépenses des ménages varie de 0.9% à 0.35% entre les déciles. En moyenne, la consommation d'eau varie de 0.50 % à 0.57% des dépenses des ménages lorsque la taille des ménages varie de 2 à 6 personnes (1999 *Annual report on the family income and expenditure survey*, Korean National Statistical Office, 2000).

Tableau 17

DÉPENSES DES MÉNAGES POUR L'EAU POTABLE
(Hongrie, 1999, HUF par habitant)

Rev. décile	Revenu net k HUF	Fourn. eau HUF	Assainiss. HUF	Eau total HUF	Eau / rev. %	Im-pôts kHUF	7.69% impôts HUF
1	148	2797	946	3743	2.53	13.4	1030
2	218	3626	1409	5035	2.31	34.0	2615
3	259	3892	1267	5159	1.99	42.5	3268
4	292	4394	1712	6106	2.09	55.9	4299
5	322	4357	1697	6054	1.88	61.7	4744
6	355	5100	2126	7226	2.03	68.6	5275
7	392	5077	2441	7518	1.92	83.5	6421
8	441	5215	2534	7749	1.76	104	7998
9	513	5957	3178	9135	1.78	138	10612
10	802	6251	3778	10029	1.25	279	21455
Moy.	374	4666	2108	6774	1.81	88.1	6774
D10/1	5.42	2.23	3.99	2.68	0.49	20.8	20.8

Source: Statistical Yearbook of Hungary (1999)

N.B.: a) Doubler le prix de l'eau permettrait de réduire le niveau des impôts de 7.69%. Cette mesure serait préjudiciable aux personnes appartenant à tous les déciles de revenu sauf les trois derniers. Les personnes du décile inférieur perdraient 1.8% de leur revenu net et les personnes du décile supérieur gagneraient 1.4% de leur revenu net.

b) Le revenu net du premier décile (147 722 HUF/habitant) est dépensé comme suit : nourriture (68 713 HUF), boissons et tabac (14 812 HUF), santé (6406 HUF), transport (17 450 HUF), logements (34 896 HUF). Sur ce dernier poste, les frais de chauffage sont de 15 543 HUF, les frais d'électricité de 9 291 HUF et les frais d'eau de 3 743 HUF.

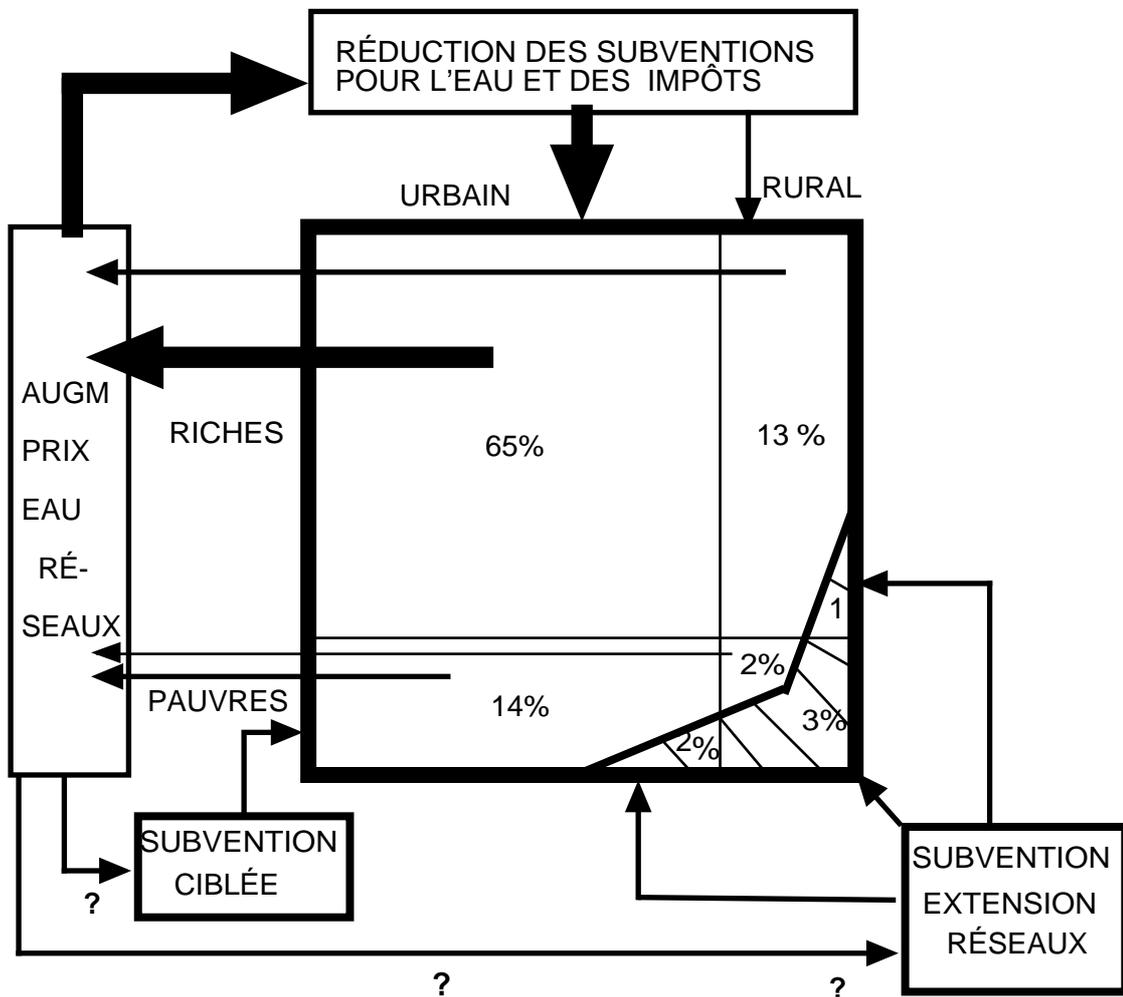


Figure 15. EFFETS REDISTRIBUTIFS D'UNE AUGMENTATION DU PRIX DE L'EAU DANS UN PAYS URBANISÉ ET BIEN ÉQUIPÉ

Les 65 % + 13% d'utilisateurs "riches" subissent une augmentation du prix de l'eau mais en récupèrent une partie sous forme de réduction d'impôts consécutive à une réduction des "subventions". L'autre partie de l'augmentation de prix sert à financer une subvention ciblée de l'eau pour que les 14 + 2% de "pauvres" raccordés au réseau ne subissent pas une augmentation de prix trop grande. Une troisième partie sert à financer l'extension éventuelle du réseau vers la minorité 2+3% de pauvres non raccordés et 1% de riches non raccordés (zone hachurée) dont la majorité est en zone rurale. En l'absence de subventions ciblées, le groupe des "pauvres" raccordés subit une augmentation de prix de l'eau sans bénéficier d'un avantage fiscal.

Pour que la réduction de subventions pour l'eau soit neutre pour les pauvres, il faudrait leur consentir un avantage tarifaire ciblé, par exemple un rabais de 50% sur une partie de l'eau distribuée.

La Figure 15 donne un aperçu des flux financiers résultant d'une augmentation du prix de l'eau destinée à compenser la réduction d'une subvention générale de l'eau. Pour que les pauvres en milieu urbain (14% dans l'exemple de la Figure 15) ne souffrent pas de l'augmentation des prix de l'eau, il faudrait qu'ils reçoivent une aide ciblée financée par le prix plus élevé de l'eau. Les pauvres non raccordés qui sont relativement peu nombreux (3+ 2%) pourraient obtenir un gain éventuel sous forme d'aide au raccordement. En fait, ce gain risque d'être inférieur aux pertes pour les nombreux pauvres déjà raccordés (14 + 2 %) qui payent un prix plus élevé de l'eau de sorte que pour l'ensemble des pauvres raccordés ou non, il y aura une perte due au prix plus élevé de l'eau (qui ne sera pas compensée par une réduction des impôts). L'effet global de la diminution des subventions sera probablement régressif dans le cas de pays ou de régions qui ont peu de dépenses d'extension de réseau à financer et ne sont pas soumis à de fortes pressions pour améliorer l'accès à l'eau. Concrètement, à la suite de la réduction des subventions pour l'eau, les pauvres des villes risquent de devoir consommer des eaux insalubres de puits et d'autres sources naturelles polluées et les pauvres des campagnes risquent de ne pas bénéficier d'améliorations sensibles.

La suppression des subventions pour l'eau peut également avoir un effet redistributif favorable aux plus pauvres lorsque les ménages raccordés aux réseaux³²⁷ sont principalement les ménages aisés et que les subventions pour l'eau qui ne seraient pas versées et dont bénéficient principalement ces ménages aisés sont majoritairement utilisées à financer des extensions de réseaux vers les quartiers pauvres non desservis ou dans les zones rurales. Cet argument est souvent utilisé pour promouvoir l'abandon des subventions. Cependant, il n'est pas démontré que l'économie sur les subventions non versées aux riches sera réellement utilisée pour raccorder les pauvres hors les villes ou dans les zones périphériques et non pour d'autres tâches d'intérêt national ou pour satisfaire des obligations internationales. Il se pourrait même que le seul bénéfice de l'abandon des subventions pour l'eau des usagers raccordés soit de permettre la poursuite des subventions pour l'eau des zones rurales car les subventions non versées pour l'eau des villes servira en fait à payer la dette extérieure ou à rembourser des emprunts internationaux.

La Figure 16 fait apparaître les flux financiers dans le cas d'un pays faiblement urbanisé nécessitant d'importantes dépenses d'extension des réseaux. Ici, des populations pauvres payant un prix élevé pour l'eau pourraient bénéficier de

³²⁷ Dans beaucoup de pays du Tiers monde, le taux de raccordement dans les zones urbaines varie avec le niveau de revenus. Ainsi au Paraguay, il y aurait 54% de raccordements pour le quintile inférieur et 89% pour le quintile supérieur.

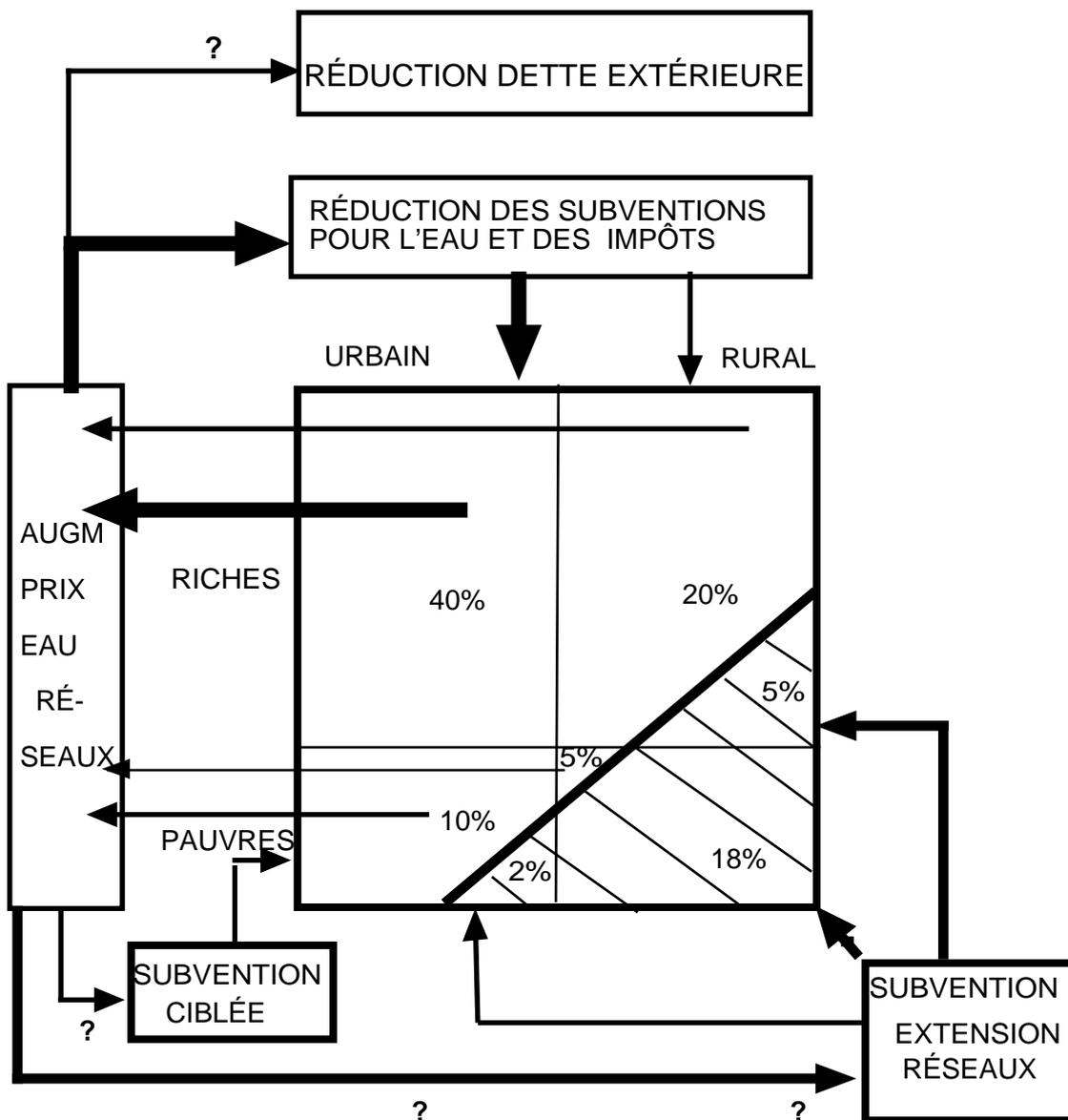


Figure 16. EFFETS REDISTRIBUTIFS D'UNE AUGMENTATION DU PRIX DE L'EAU DANS UN PAYS SOUS-ÉQUIPÉ ET PEU URBANISÉ.

Les 40 % + 20% d'utilisateurs "riches" raccordés subissent une augmentation du prix de l'eau mais en récupèrent une partie sous forme de réduction d'impôts consécutive à une réduction des "subventions". L'autre partie de l'augmentation de prix sert à financer une subvention ciblée de l'eau pour que les 10 + 5% de "pauvres" raccordés au réseau ne subissent pas une augmentation de prix trop grande. Une troisième partie sert à financer l'extension éventuelle du réseau vers les 2+18 % de pauvres non raccordés et les 5% de riches non raccordés (zone hachurée) dont la majorité est en zone rurale. En l'absence de subventions ciblées, le groupe des "pauvres" raccordés subit une augmentation de prix de l'eau sans bénéficier d'un avantage fiscal. Bien qu'il y ait de grands besoins d'extension des réseaux, il n'est pas certain que l'augmentation de prix de l'eau ne servira pas à d'autres fins (réduction de la dette extérieure, réduction des impôts, etc).

l'extension des réseaux et auraient accès à l'eau des réseaux qui est meilleur marché. Les pauvres qui deviendraient raccordés (partie de 18 % +2% de la Figure 16) feront un gain tandis que les usagers déjà raccordés au réseau (40 +20+10+5%) subiront une perte du fait que le prix de l'eau a augmenté. La solidarité envers les nouveaux usagers concerne essentiellement des usagers pauvres (2+18%) puisque presque tous les riches sont raccordés et elle est payée principalement par les usagers riches déjà raccordés (40+20%) et accessoirement par les pauvres raccordés (10%). Il se peut que l'augmentation du prix de l'eau pour les usagers raccordés permettra de financer les investissements d'extension, mais il est tout aussi possible que cette augmentation de prix n'aura pas d'effets sur les programmes d'investissement, par exemple lorsque le distributeur susceptible d'agrandir son réseau n'a pas d'obligations d'extension de réseau ou de desserte des pauvres dans les quartiers tout proches. Dans ce dernier cas, l'augmentation de prix de l'eau payée par les riches servira essentiellement à réduire les impôts ou taxes payées par les mêmes personnes. Les victimes de la réduction des subventions seront les pauvres raccordés (10%) qui ne bénéficieront pas de l'éventuelle réduction d'impôts.

9.1.2 L'aide sociale

L'aide sociale consiste à fournir une aide financière à certaines catégories de personnes dont une partie devrait leur permettre en principe de couvrir le prix de l'eau. La disponibilité de ce type d'aide varie selon l'importance des politiques sociales des pays³²⁸ et semble assez faible dans les pays pauvres où l'on recense de façon très incomplète les pauvres et les indigents. Ainsi un pays comme la Malaisie ne dépense que 1.4% du PIB pour la sécurité sociale et l'aide sociale à comparer à 9.8% dans les pays industrialisés. Même les dépenses de santé sont faibles (1.4% PIB).³²⁹ En Bulgarie, l'aide sociale générale est seule utilisée.³³⁰

En Hongrie, en Pologne, en République slovaque et dans les Nouveaux États Indépendants (pays de l'ex-URSS), les pouvoirs publics attribuent une aide ciblée pour permettre aux pauvres de ne pas dépenser plus qu'une certaine fraction de leurs revenus pour payer les loyers et charges, l'eau, le gaz, l'électricité et le

³²⁸ Si un pays a un faible taux d'imposition, il ne pourra pas avoir une politique sociale importante. Alors que dans les pays de l'OCDE, la pression fiscale moyenne est de 36.6% du PIB, elle n'est que de 21% dans les pays de l'ex-URSS (Russie, 32% ; Ukraine, 21% ; Géorgie, 9%).

³²⁹ Le montant de l'aide sociale dans les pays en développement hormis les pays en transition est mal connu et relativement faible. Les pays d'Asie orientale consacrent en général moins de 2 % du PIB pour les dépenses publiques de santé (6.2% dans les pays industrialisés) et moins de 3.5% pour l'éducation (5.4% dans les pays industrialisés). I. Ortiz : *Social Protection in Asia and the Pacific*, ADB, 2001. Quelques pays à revenu intermédiaire ne dépensent même pas 1% du PIB pour les dépenses publiques de santé (Vietnam, Indonésie, Syrie).

³³⁰ La loi bulgare sur l'eau de 1999 (art. 193) contient le principe de la récupération intégrale des coûts. Le prix de l'eau représente 1.17% des dépenses des ménages mais devrait augmenter.

chauffage (services communaux). Cette limite est de 15% en Ukraine, 22% en Russie, 25% au Kirghizstan, 30% au Kazakhstan et 35% en Hongrie.³³¹ En Ukraine, l'aide est en moyenne de 100 \$ par ménage et bénéficie à 2.5 millions de ménages (9%). En Russie, 9.1% des ménages sont concernés et au Kirghizstan, 45%..³³² Cette aide sociale ciblée sur différents biens essentiels est versée directement par les pouvoirs publics aux différents services qui doivent consentir un rabais sur la facture des bénéficiaires de ces aides. En Ukraine, l'eau représente une dépense d'environ 4% des revenus des ménages.

9.1.3 Les aides ciblées pour faciliter le paiement de l'eau des pauvres

Les aides ciblées visent à améliorer l'accès à l'eau pour des catégories particulières d'utilisateurs déshérités (habitants de régions où l'eau est anormalement chère, ruraux, pauvres, pensionnés, habitants de bidonvilles, etc.).

Zones chères

Lorsque le coût de l'eau est anormalement élevé, les pouvoirs publics interviennent parfois pour réduire le prix de l'eau en la subventionnant, ce qui permet par exemple d'éviter que le prix de l'eau dans les régions chères ne dépassent 50% de la moyenne. Ce système est utilisé en Hongrie où il est financé par les pouvoirs publics.³³³ Une solution alternative consiste à créer un fonds commun aux divers services d'eau pour prendre en charge les dépenses excédant le plafond.

La solidarité géographique se marque aussi par la création de fonds pour l'approvisionnement en eau de régions insuffisamment développées. Ainsi au Mexique, un programme spécial concerne l'eau au Chiapas et à Oaxaca, États où la diarrhée des enfants est deux fois plus fréquente que la moyenne nationale. Le Chiapas a reçu 50 \$ par habitant entre 1995 et 2000 pour améliorer la distribution de l'eau dans les zones rurales où les principales sources d'eau sont les lacs et rivières (40.6%) et les robinets hors domiciles (40.2%). Les autres sources sont

³³¹ En Arménie, l'eau est traitée séparément des autres services communaux. En Ukraine, la limite a été fixée à 20% en 2002 (2% PIB).

³³² A Novgorod (Russie), 22% du budget sert à l'aide au logement dont 5% pour l'eau des pauvres. Selon les ONG en Russie, il est impossible d'augmenter le prix de l'eau dans les pays de l'ex-URSS tant que ne seront pas établis les mécanismes d'effacement des dettes d'eau et d'aide ciblée vers les pauvres (OECD : *Water Management and Investment in the New Independent States*, 2001).

³³³ En Hongrie, le prix de l'eau varie dans une fourchette supérieure à 10. Le coût annuel du programme d'écrêtage en 2002 est de 4.9 MdHUF. Le gouvernement couvre 95% du dépassement de coût. Un système similaire fonctionne en Slovaquie. P. Herrington : *Social Issues in the Provision and Pricing of Water Services*, OECD, 2003.

l'eau courante dans les logements (10.9%), l'eau courante d'une maison voisine (3.1%), l'eau des fontaines publiques (2.7%) et l'eau transportée par citerne.

Zones raccordées

Dans de nombreux Nouveaux États Indépendants, certaines personnes bénéficient d'une réduction de leurs factures d'eau à charge des pouvoirs publics. Il s'agit d'aides versées à des personnes ayant de faibles revenus : chômeurs, invalides de guerre, anciens combattants et victimes de l'accident de Tchernobyl. En Ukraine, le rabais est de 50% et est à charge des municipalités qui doivent en principe verser leur contribution aux services de l'eau. En Afrique du Sud, des aides sont fournies aux "indigents" par les municipalités mais peu de personnes ont été reconnues comme étant indigentes. A Buenos Aires, les retraités bénéficient d'une eau à prix réduit grâce à une subvention de l'Etat. En Chine, les pauvres reçoivent une allocation d'eau.³³⁴

Au Chili, les pouvoirs publics ont pris en charge les rabais sur le prix de l'eau consentis au bénéfice de certains groupes sociaux de bas niveau socio-économique. Le rabais porte sur 15 m³/mois (rabais de 40 à 85 %) pour faire en sorte que l'eau ne pèse pas plus qu'environ 5% dans les revenus du ménage. Le système a bien marché puisqu'en 1997, 444 000 subventions ont été accordées par les pouvoirs publics aux distributeurs sur un total de 3.3 millions d'abonnés. Les aides se montent à un total de 22.6 M\$ / an (4 \$ par mois ou 8 m³ à 0.5 \$/m³ alors que la consommation moyenne d'un abonné est de 23 m³ par mois). On estime que le système a atteint 95% des bénéficiaires potentiels (17 % de la population). La subvention a permis de limiter le prix de l'eau à 5.5% du revenu net des foyers du premier décile. Du fait des disparités géographiques, la part de l'eau varie en fait de 3 à 12% des revenus des ménages.

Ce type d'aide présente l'avantage de transférer intégralement sur les pouvoirs publics le coût et la gestion de l'aide ciblée de sorte que le distributeur ne se trouve pas dans l'obligation de financer une partie de ce coût sans pouvoir le répercuter dans les prix. Avec ce système, le distributeur n'est pas pénalisé lorsqu'il dessert un usager pauvre. Mais rien n'empêcherait de financer l'aide ciblée par une taxe sur la distribution d'eau, voire une redevance d'usage de l'espace public ou de la ressource naturelle à charge du distributeur et donc des usagers.

Une forme d'aide ciblée est la facturation à prix réduit de l'eau distribuée de façon non traditionnelle, c.-à-d. selon des modalités adaptées à des quartiers pauvres (bornes-fontaines, robinets collectifs dans la cour, réservoirs alimentés de façon intermittente, etc.). Cette aide est généralement prise en charge par les distri-

³³⁴ A Zhangjiakou (Chine), les pauvres reçoivent une allocation monétaire équivalente à 5 m³ d'eau par mois. A. Pascual, comm. pers. 2003

buteurs mais pourrait être remboursée par la municipalité au distributeur. L'équité voudrait que l'eau distribuée par ces moyens ne soit pas plus chère pour l'utilisateur que l'eau du centre-ville, c.-à-d. que la distribution informelle soit également subventionnée par les autorités. Cette condition n'est souvent pas satisfaite car les autorités ne disposent pas de moyens additionnels pour faire face aux problèmes des nouvelles banlieues, surtout si elles se sont créées de façon informelle. A Mexico, les habitants de quartiers riches alimentés en eau par réseau payent bien moins que ceux des quartiers pauvres voisins alimentés par camions.³³⁵

Zones non raccordées

Dans le cas des zones périphériques non raccordées des villes, l'aide pour l'eau peut servir à fournir l'eau livrée par camions citernes³³⁶ au même prix que celle des réseaux (première tranche). Sans l'intervention financière des pouvoirs publics, ces zones risquent de payer leur eau beaucoup plus chère que les quartiers raccordés car les camions citernes privés n'interviendront que si le prix couvre les coûts.

Zones rurales

Dans les pays en développement, l'approvisionnement en eau des zones rurales est peu développé et les moyens financiers disponibles y sont faibles. Pour résoudre les problèmes d'eau, des fonds spéciaux sont parfois établis par le gouvernement, voire par des contributions des distributeurs d'eau en vue de permettre l'équipement de ces zones.

En Turquie, l'Etat prend en charge l'équipement en eau des zones rurales. Le Maroc a créé des fonds pour l'adduction d'eau des zones rurales. En Tunisie, un Fonds national de solidarité est financé (programme 26/26) depuis 1993 par des dons de divers organismes et des impôts³³⁷ payés par les entreprises et les habitants les plus aisés. La Société nationale de distribution d'eau (SONEDE) contribue également à cette action. Le Fonds consacre 20% de ses avoirs au financement des infrastruc-

³³⁵ La consommation des plus riches peut dépasser 1000 l/jour/personne et est subventionnée alors que celle des pauvres est de 30 l/jour/personne à un prix unitaire dix fois supérieur.

³³⁶ A Puebla (Mexique), les camions citernes alimentaient 12% de la population et les bornes-fontaines 2%. A Lima (Pérou), 20% des habitants du décile inférieur de revenus et 4.4% des habitants du décile supérieur dépendaient de l'eau des camions citernes en 1994.

³³⁷ Ce programme d'équipement rural vient en complément d'un programme national insuffisant. Le Fonds de solidarité nationale est alimenté par des dons semi-volontaires (1.5 € par employé des professions libérales) ou quasi impôts exigés par le pouvoir plutôt que par des crédits budgétaires ; il est géré de manière plus discrétionnaire que les crédits habituels. En 2000, il avait aidé 520 000 personnes de zones d'habitat rudimentaire à obtenir des infrastructures et équipements sociaux, notamment dans le domaine de l'eau.

tures pour l'eau. En 2000, il avait aidé 76 631 familles vivant dans des zones d'habitat rudimentaire à obtenir l'accès à l'eau (98 Mdinars ou 70 M€ de 1993 à 2000).

Aide a posteriori. Financement des impayés

Dans quelques pays, les pouvoirs publics ont financé des fonds sociaux destinés à payer les dettes d'eau des personnes en difficulté ou ont affecté des crédits budgétaires spéciaux aux centres communaux d'aide sociale afin de payer les impayés d'eau. Des exemples existent à Buenos Aires (prise en charge répartie entre le distributeur et l'Etat) et à Durban (prise en charge par la municipalité). Dans le District fédéral de Mexico, les autorités ont effacé les pénalités de retard imposées en 1995-98 aux usagers qui régularisaient leur situation et ont offert des facilités en cas d'impayés.³³⁸

9.1.4 Le détournement des aides

S'il manque un contrôle financier rigoureux ou si un certain laxisme s'instaure, il faut craindre des dérives des systèmes de solidarité de sorte que les aides financées ne parviennent pas aux personnes qui en ont besoin. Une grande attention est nécessaire pour lutter contre les commissions de gestion (prélèvement d'administrations et services officiels), les privilèges indus et les diverses formes de corruption en haut et en bas de l'échelle. De même, il faut éviter que des investissements inutiles ne soient effectués (réseaux construits mais pas alimentés, usine de traitement des eaux jamais démarrée, etc.).

9.2 La solidarité financée par les organisations non gouvernementales

Les ONG spécialisées dans le développement représentent un acteur important de la solidarité des pays industrialisés puisqu'elles fournissent une aide non négligeable par rapport à l'aide publique (0.03 % à comparer à 0.22% du PNB) et qu'elles concentrent leur action sur des questions sociales telles que l'eau, la santé, l'éducation. Il convient de souligner l'importance de cette aide directe du public qui fournit volontairement 12% de l'aide totale. Ce chiffre est indicatif du transfert maximum que l'on peut s'attendre à obtenir en mettant en œuvre des solutions fondées sur la solidarité.

Des ONG telles que pS-Eau, Eau vive, GRET, Wateraid³³⁹, etc. mettent en œuvre un programme important dans le domaine de l'eau. Certains groupes d'immi-

³³⁸ L.Saade-Hazin : "Social Issues in the Provision and Pricing of Water Services", OCDE, 2003.

³³⁹ En 21 ans, WaterAid a aidé 7 millions de personnes à avoir accès à l'eau et à l'assainissement. En 2001, les bénéficiaires sont 500 000 et le budget est de 11 M£.

grés dans les pays industrialisés financent des programmes d'aide pour l'eau au bénéfice de leur pays ou village d'origine (par exemple, Arménie, Mali).

Les ONG locales des pays du deuxième groupe ont également contribué à mettre en place certains programmes d'approvisionnement en eau des populations pauvres comme par exemple à Buenos Aires, Casablanca ou La Paz. Certaines distributions d'eau sont également effectuées par des organismes proches du parti au pouvoir (Mexico, Tunisie, etc.).

9.3. La solidarité au plan international

Les pays à revenu intermédiaire et à revenu faible ont tous ensemble un PIB environ 4 fois plus faible que l'ensemble des pays à revenu élevé et ils ont aussi les plus grands besoins dans le domaine de l'eau puisque plus de 98 % des personnes sans accès à l'eau et à l'assainissement vivent dans les pays en développement.³⁴⁰ Pour améliorer cette situation, il faudrait des ressources financières qui précisent leur font défaut.

La solidarité au plan international prend principalement la forme de l'aide publique au développement (0.22% du PNB des pays du CAD-OCDE). L'aide nette reçue en 1999 par 4.6 milliards d'habitants dans les pays en développement (non compris les pays de l'Europe de l'Est et de l'OCDE) est de 33 Md\$/an. Si les pays du deuxième groupe sont destinataires de 46% de l'aide publique au développement, cette aide joue un rôle limité puisqu'elle ne représente que 0.3% du PIB de ces pays (7.2 \$ par habitant). Par ailleurs, le service de la dette représente 6.3% du PIB de ces pays.

Comme l'aide publique au développement dans le domaine de l'eau potable est estimée par l'OCDE à environ 3 Md\$ par an, elle ne peut financer qu'une part limitée des investissements effectués dans le Tiers monde dans ce domaine (environ 16 Md\$ par an³⁴¹) (Tableau 13). En outre, il faut tenir compte du fait que la plupart de l'aide pour l'eau est constituée de prêts remboursables. L'aide bilatérale sous forme de dons ne représente que 1.2 Md\$/an sur une aide totale bilatérale et multilatérale

³⁴⁰ Si l'on s'en tient uniquement à l'accès à l'eau, 38 % de la population des pays en développement n'a pas accès à l'eau potable, soit environ un milliard de personnes principalement en zone rurale, en Asie et en Afrique. Dans les pays développés, le nombre total de personnes sans accès à l'eau potable doit être inférieur à environ 20 millions.

³⁴¹ Ce chiffre reflète les données de WHO-Unicef (Tableau 13). Selon la Banque Mondiale (1998), les investissements relatifs à l'eau sont estimés à 65 Md\$ par an dont 15 Md\$ pour la production hydro-électrique, 25 Md\$ pour l'irrigation est 25 Md\$ pour l'approvisionnement et l'assainissement. Une estimation sommaire des investissements nécessaires pour améliorer le service de l'eau est de 13 Md\$/an pour l'approvisionnement et 17 Md\$/an pour l'assainissement sur un total de 180 Md\$ pour l'eau en général. Des chiffres plus faibles sont également avancés (10 Md\$ par an).

de 4 à 4.5 Md\$/an en 1999-2001(y compris les prêts non concessionnels).

Il est vrai que dans certains cas, l'aide publique au développement a financé la majorité des investissements dans le secteur de l'eau. Ainsi, l'aide a financé 0.5 Md\$ sur 0.8 Md\$ d'investissements sur trois ans dans les pays suivants: Algérie, Égypte, Jordanie, Liban, Maroc, Tunisie, Palestine, Yémen.³⁴² L'aide pour l'eau ne représente néanmoins que 4% de l'aide totale reçue par ces pays et est faible par rapport à leur PIB combiné (225 Md\$ par an).

Le Tableau 18 donne la liste des pays à revenu intermédiaire (PIB > 3000 \$ PPA) ayant reçu plus de 100 M\$ d'aide pour l'eau en deux ans. Sauf dans le cas de la Jordanie, ces aides ont pris essentiellement la forme de prêts. Dans le cas de la

Tableau 18

LES NEUF PAYS LES PLUS AIDÉS POUR L'EAU
(60 % du montant total d'aide a')

<i>Pays</i>	<i>PIB</i> <i>\$/hab.</i>	<i>Accès</i> <i>(%)^{b)}</i>	<i>Prêt</i> <i>M\$</i>	<i>Aide</i> <i>M\$</i>	<i>Aide/hab.</i> <i>\$/hab.</i>	<i>Aide</i> <i>\$/hab.</i>	<i>Don</i> <i>\$/hab.</i>
						<i>sans eau</i>	
<i>Maroc</i>	<i>3419</i>	<i>82</i>	<i>155</i>	<i>187</i>	<i>6.6</i>	<i>36</i>	<i>6</i>
<i>Chine</i>	<i>3617</i>	<i>75</i>	<i>626</i>	<i>688</i>	<i>0.6</i>	<i>2</i>	<i>0.2</i>
<i>Philippines</i>	<i>3805</i>	<i>87</i>	<i>117</i>	<i>131</i>	<i>1.8</i>	<i>134</i>	<i>1.4</i>
<i>Jordanie</i>	<i>3955</i>	<i>96</i>	<i>44</i>	<i>154</i>	<i>31</i>	<i>780</i>	<i>530</i>
<i>Pérou</i>	<i>4622</i>	<i>77</i>	<i>471</i>	<i>507</i>	<i>20</i>	<i>89</i>	<i>6</i>
<i>Tunisie</i>	<i>5957</i>	<i>80</i>	<i>109</i>	<i>113</i>	<i>13</i>	<i>63</i>	<i>2</i>
<i>Thaïlande</i>	<i>6132</i>	<i>80</i>	<i>241</i>	<i>241</i>	<i>4</i>	<i>20</i>	<i>0</i>
<i>Malaisie</i>	<i>8209</i>	<i>95</i>	<i>545</i>	<i>548</i>	<i>25</i>	<i>500</i>	<i>2.4</i>
<i>Mexique</i>	<i>8297</i>	<i>86</i>	<i>205</i>	<i>205</i>	<i>2</i>	<i>15</i>	<i>0</i>
<i>Total: 2774 M\$</i>							

Notes :

a) *Pays ayant un PIB supérieur à 3000 \$/hab. et ayant reçu plus de 100 M\$ d'aide pour l'eau en 1999-2000 selon les statistiques de l'OCDE. Les projets de moins de 1 M\$ ne sont pas comptabilisés. L'ensemble des aides est présentée au Tableau 27.*

b) *Taux d'accès à l'eau selon PNUD 2001. Les taux ne sont pas nécessairement comparables.*

³⁴² *Urban Water and Sanitation in the Middle East and North African Regions. The Way Forward. World Bank, Dec. 1999. NB: ces huit pays ont reçu 4.2 Md\$ d'aide en 1999.*

Jordanie, le montant des dons pour l'eau par personne sans accès à l'eau est très élevé. Ils proviennent principalement des États-Unis.

Les 9 pays qui ont reçu plus de 100 M\$ d'aide ont mené 289 projets séparés dont 164 projets de moins de 1 M\$, 77 projets de 1 à 10 M\$, 37 projets de 10 M\$ à 75 M\$ et 10 projets de plus de 75 M\$. Ces 10 projets représentent à eux seuls 1.5 Md\$ sur un total de 2.8 Md\$ versés à ces pays. Il s'agit de prêts consentis par le Japon à des pays de l'APEC tels que la Chine, la Malaisie, la Thaïlande, le Mexique, et le Pérou.

Les investissements nécessaires pour satisfaire les besoins élémentaires d'eau³⁴³ seraient inférieurs à ceux initialement annoncés (augmentation des investissements de 30 Md\$ par an rien que pour l'approvisionnement et l'assainissement).³⁴⁴ Pour M. Richard Jolly, président du WSSCC, il suffirait d'une augmentation de 10 Md\$ par an.³⁴⁵ Pour M. Mike Muller, Directeur général du Ministère de l'eau de l'Afrique du Sud, il faudrait ajouter 9 Md\$ par an, soit un montant compatible avec celui

³⁴³ Le taux actuel moyen d'investissement dans le secteur de l'eau en général dans le monde serait de 75 Md\$ par an (secteur public national: 48 Md\$; secteur privé national: 14 Md\$; aide publique au développement: 9 Md\$ et secteur multinational privé: 4 Md\$ au cours des années 1993-99). Ces chiffres doivent être traités avec précaution car s'il y a eu 9 Md\$/an d'aide publique pour l'eau potable et l'irrigation, la part pour l'eau potable est de l'ordre de 3.5 Md\$ auquel on peut ajouter 1.5 Md\$ d'aide non concessionnelle des banques. Bien que les multinationales n'aient apparemment investi que 4 Md\$ par an dans le secteur de l'eau, certains croient que si certaines conditions étaient remplies, ce type d'investissements pourrait atteindre entre 100 et 165 Md\$ par an. Un tel saut ne s'est pas encore produit. Selon l'OCDE, l'aide des pays du DAC pour l'approvisionnement et l'assainissement en 1999-2001 serait de 3.1 Md\$/an (à comparer à 3.5 Md\$ en 1996-98). En outre, il existe des prêts non-concessionnels de 1.2 Md\$/an (Banque Mondiale). Environ 70 % de cette aide est pour les grands systèmes et 10% pour les petits systèmes. L'Afrique subsaharienne a reçu 20% de l'aide totale pour l'eau. OECD : *Improving Water Management : Recent OECD Experience*, 2003. Il faut noter que les chiffres de l'OCDE sur l'aide sont inférieurs à ceux du rapport GWSSAR (5.7 Md\$/an pour l'approvisionnement et 0.8 M\$ pour l'assainissement, Tableau 13).

³⁴⁴ Selon une estimation récente de la Banque mondiale, il faudrait dépenser 380 Md\$ pendant 13 ans (30 Md\$ par an) pour atteindre les objectifs de la Déclaration du Millénaire dans le domaine de l'eau, soit une augmentation de 70% des dépenses actuelles. Le montant des dépenses dépend du choix d'investissements légers ou d'investissements lourds. En février 2002, la Banque Mondiale a estimé à 40-60 Md\$/an le montant nécessaire pour atteindre l'ensemble des objectifs de la Déclaration du Millénaire : "The costs of achieving the environment goals (essentially water and sanitation) have been calculated by looking at a range of estimates, one for achieving universal coverage (\$30 billion a year), another for reaching basic levels of coverage (\$9 billion)". A Johannesburg, on a évalué que pour atteindre les objectifs fixés, il faudrait des investissements complémentaires de 15-30 Md\$/an en plus des 30 Md\$/an déjà dépensés pour l'eau. Pour le rapport GWSSAR, les dépenses actuelles pour l'eau dans le Tiers monde ne sont que de 16 Md\$ par an, c-à-d bien moins que les 30 Md\$ avancés par ailleurs. Pour l'OCDE, les dépenses hors OCDE seraient de l'ordre de 18 Md\$/an.

³⁴⁵ Déclaration du 23/11/2001. Les recommandations pour l'action de Bonn (2001) exposent que : "Estimates for required global investment in all forms of water related infrastructure vary widely up to \$180 billion annually, compared to a current estimated level of \$ 70-80 billion. Water supply and sanitation for basic human needs, however, accounts for only a small proportion of these totals : its needs are estimated at approximately \$20 billion annually, compared to a current level of 10 billion." Ces estimations sont inférieures à celles de la Banque Mondiale.

des actions passées. Un tel chiffre de dépenses supplémentaires représente 0.15 % du PIB de l'ensemble des pays en développement (0.04% du PIB de l'ensemble des pays industrialisés). Sur la base d'un tel montant, la satisfaction de l'objectif "eau" de la Déclaration du Millénaire³⁴⁶ serait financièrement faisable au plan global **sous condition** d'un renforcement sensible des efforts financiers au plan interne et d'une mise en œuvre plus grande de la solidarité au plan externe. Ces efforts sont envisageables mais impliquent de dégager environ 9 Md\$/an de plus rien que pour l'eau.

Pour améliorer la situation de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement dans les pays du deuxième groupe, il paraît essentiel de lever les obstacles aux investissements internationaux qui sont dans une large part liés à l'absence de bonne gouvernance dans les pays d'accueil. En effet, il ne manque pas de capitaux au plan international pour investir dans ces pays, mais ceux-ci sont principalement utilisés dans d'autres secteurs comme l'énergie ou les télécommunications et dans les pays plus développés des pays à revenu intermédiaire qui offrent les meilleures perspectives de rendement. Dans un secteur caractérisé par une longue période de retour sur investissement, il importe d'offrir de solides garanties de stabilité pour attirer les capitaux.

Pour que les services de l'eau deviennent plus intéressants et moins risqués pour les investisseurs, il faudra résoudre de manière convaincante et durable la question du prix de l'eau, c.-à-d. fixer la part payée par le contribuable et celle par l'utilisateur (solidarité) au plan interne, puisque les capitaux ne seront prêtés que dans un climat de confiance et pour autant que les conditions tarifaires et financières nécessaires au remboursement des capitaux soient remplies. A cet égard, il faudra maintenir un climat social favorable, c.-à-d. éviter des modifications brutales de tarification dans le secteur de l'eau. Un service de l'eau a besoin d'entretenir de bonnes relations avec les usagers afin d'obtenir un taux de paiement élevé de l'eau distribuée. Le dialogue social est important dans une perspective de long terme et sera encouragé par l'information, la participation et la transparence (Charte sociale de l'eau).

Il faudra également prendre de nombreuses mesures aux plans institutionnel et juridique pour passer d'un système où l'eau est fournie par une administration distante et peu concernée par l'efficacité économique à celui où elle est fournie par des prestataires compétents - publics ou privés - qui soient responsables devant les

³⁴⁶ A Monterrey, la Banque Mondiale a estimé qu'il faudrait doubler les fonds publics consacrés au développement (passer de 50 Md\$/an à 100 Md\$/an) pour diminuer de moitié la pauvreté d'ici 2015. *Futuribles*, n°278, sept. 2002, p.74. Une partie de ces fonds publics sera utilisée pour le secteur de l'eau. Selon J. Briscoe (Banque mondiale, 1998), les investissements du secteur public des pays en développement pour l'approvisionnement et l'assainissement représentent 0.4% de leur PIB dans les années 80.

collectivités locales et les usagers.³⁴⁷

Par ailleurs, il conviendra de renforcer les garanties contractuelles, juridiques et politiques pour sécuriser les investissements, assurer leur rémunération durable même en cas de dévaluation ou d'inflation et permettre le remboursement dans les délais des prêts éventuellement obtenus.³⁴⁸ Ces garanties devraient viser à assurer le respect des engagements contractuels, à permettre le transfert des capitaux, à maintenir un cadre réglementaire stable.

Dans le cas des pays les plus développés du second groupe, on pourrait se demander si l'aide au développement qu'ils reçoivent dans le secteur de l'eau ne devrait pas être réorientée vers des pays plus pauvres ayant un PNB inférieur à 3000\$/habitant, voire même vers les pays les moins avancés (Troisième partie).

Les prêts internationaux

Pour surmonter l'absence de financement au niveau national, les services de l'eau recourent souvent à des prêts bancaires au niveau international (Banque mondiale³⁴⁹, BERD, BEI, BAD, banques privées, etc.). Ces prêts ont permis de lancer d'importants projets dans des villes de pays en développement. Leur coût tient compte des divers risques et des garanties fournies. Pour assurer leur remboursement, il faut souvent augmenter le prix de l'eau, obtenir des subventions pour les services de l'eau et/ou faire appel aux gouvernements qui ont garanti les prêts. Dans

³⁴⁷ Les investissements directs étrangers (IDE) dans le secteur de l'eau sont évalués à un total de 25 Md\$ entre 1990 et 1997 (3 Md\$ par an), alors que les investissements directs dans les pays en développement pendant la même période étaient de 60 Md\$ en moyenne (de 30 à 90 Md\$/ an) . Dans les pays à revenu intermédiaire, les investissements directs étrangers sont 11 fois supérieurs à l'aide publique et dans les pays à revenu faible, l'aide est plus de deux fois supérieure aux investissements directs.

³⁴⁸ Selon C. Ménard (Enjeux d'eau, oct. 2000), le rapport des coûts de fonctionnement courants par rapport aux coûts totaux dans le secteur de l'eau est de 10% aux États-Unis au début des années 1990 (à comparer à 32% pour le gaz et 57 % pour l'électricité). On conçoit que les investisseurs aient quelques craintes concernant la rentabilité de leurs investissements dans ce secteur s'ils ne peuvent prévoir ni les rémunérations futures, ni les risques d'expropriation indirecte (par exemple, non indexation des prix, pas de garantie de change, risque d'imposition ou de nationalisation). Il est évidemment plus sûr d'être le gestionnaire d'investissements effectués par les pouvoirs publics locaux dans le secteur de l'eau que d'agir comme investisseur.

³⁴⁹ Principaux financements internationaux de services de l'eau par la Banque mondiale (WSS): Alger, Téhéran, Amman, Beyrouth, Maroc, Tunisie, Palestine, Yémen, Kirghizistan, Samarkand et Bukhara, Turkménistan, Ouzbékistan, Bombay, Kerala, Karnataka, Chennai, Sri Lanka, Népal, Cambodge, Chine, Indonésie, Corée, Philippines, Vietnam. Les investissements directs étrangers (IDE) dans le secteur de l'eau sont évalués à un total de 25 Md\$ entre 1990 et 1997 (3 Md\$ par an), alors que les investissements directs dans les pays en développement pendant la même période étaient de 60 Md\$ en moyenne (de 30 à 90 Md\$/ an) . Dans les pays à revenu intermédiaire, les investissements directs étrangers sont 11 fois supérieurs à l'aide publique et dans les pays à revenu faible, l'aide est plus de deux fois supérieure aux investissements directs. En 2002, La BEI a prêté 40 M€ pour l'amélioration des services de l'eau dans des villes secondaires de Turquie.

certains cas, le prêteur exigera que le prix de l'eau payé par le consommateur soit d'un niveau suffisant pour permettre le remboursement de l'emprunt et que le service de l'eau soit géré selon les règles applicables aux entreprises privées.³⁵⁰ Du fait de ces conditions, les prêteurs s'intéressent aux grosses opérations dans les zones urbaines et négligent les petits projets en zone rurale.

Une autre solution consisterait à créer avec le soutien financier des pays industrialisés³⁵¹ un "fonds international de l'eau" qui offrirait aux investisseurs des garanties beaucoup plus élevées que celles que pourraient fournir des municipalités.³⁵² Moyennant cette garantie, les municipalités (emprunteurs non souverains) pourraient plus aisément trouver des capitaux pour financer l'amélioration de leurs services de l'eau. Le fonds pourrait également être alimenté par d'éventuels "prélèvement de solidarité sur les ressources qu'engendre la mondialisation" comme l'a proposé le président Chirac à Johannesburg. Il serait également envisageable d'émettre sur le marché international des obligations pour un ensemble de municipalités mais en mutualisant les risques pour réduire l'incertitude et les primes correspondantes et en offrant, le cas échéant, la garantie supplémentaire du "fonds international de l'eau" en cas de défaillance des municipalités emprunteuses.

L'aide communautaire aux pays en accession

Dans le cadre de l'Union européenne, des aides importantes pour la création de stations d'épuration ont été disponibles au titre du développement régional ou de la cohésion (Irlande, Espagne, Portugal, Grèce). Il paraît vraisemblable que les dix pays en accession bénéficieront dans l'avenir d'aides similaires afin de mettre à niveau le traitement de leurs eaux usées. Ces aides importantes qui relèvent de la solidarité intra-communautaire seront la prolongation des programmes particuliers d'aide multilatérale déjà en place.

³⁵⁰ Par exemple à Windhoek, la BEI et la Banque allemande de développement KfW ont introduit cette exigence dans leur prêt. La Banque Mondiale a aussi mis de telles conditions dans certains prêts. Selon M. David Boys représentant du PSI, "Il est vrai que la gestion publique de l'eau, en particulier en Afrique, est défaillante". Pour M. A. Liebaert de la Commission européenne, "Le secteur public a démontré qu'il n'est pas capable de gérer l'eau en Afrique" (*Le Monde*, 3/9/02). L'amélioration du fonctionnement de ces services paraît être nécessaire pour qu'un partenariat public-privé équilibré et durable puisse s'instaurer.

³⁵¹ MM. J. Chirac et T. Blair ont proposé à Johannesburg (2002) que "Chacun de nos deux pays s'engage à apporter 100 millions d'euros supplémentaires sur trois ans, qui seront utilisés sur les marchés financiers afin de mobiliser des financements privés. Nous espérons ainsi entraîner au moins 1 milliard d'euros d'investissements nouveaux dans des projets de développement durable et dans un esprit de partenariat". Cette proposition couvre un domaine plus grand que celui de l'eau et ne semble pas limitée aux pays les plus pauvres.

³⁵² Guy Leclerc et al. : *Promoting Sustainable Financing: What Can Be Learnt From Past Experience with Public-Private Partnership*, UNEP, 2001.

L'aide humanitaire

La solidarité s'exprime également au travers des organismes internationaux humanitaires qui interviennent dans le cas de situations d'urgence ou de conflits. Ainsi le CICR est intervenu récemment en Cisjordanie pour fournir de l'eau (5 m³ par mois par ménage) et également en Irak. D'autres interventions humanitaires concernent l'eau des camps de réfugiés et de personnes déplacées, l'alimentation de secours en cas de tremblements de terre ou d'inondations, etc. L'Union européenne est intervenue en Inde pour aider les populations à palier une sécheresse.³⁵³

10. Synthèse de la deuxième partie

a) De grandes différences entre les pays

L'accès à l'eau dans les pays du deuxième groupe (pays à revenu intermédiaire) varie beaucoup d'un pays à l'autre et d'une ville à l'autre. Dans les pays en transition, le taux moyen d'accès à l'eau est élevé et l'accès à l'eau est essentiellement un problème d'ordre économique lié à l'évolution de la tarification et des revenus. Dans d'autres pays, les infrastructures font encore largement défaut, les moyens financiers sont réduits et les plus pauvres doivent payer une fraction excessive de leurs maigres revenus pour acquérir en dehors des services officiels insuffisants l'eau dont ils ont un besoin absolu.

Les pays les plus développés de ce groupe mènent des politiques sociales dans le domaine de l'eau. Dans les pays en transition, l'aide sociale sous forme d'aide au logement et charges apporte un soutien aux plus pauvres pour payer leur eau. Au Chili, l'accès à l'eau des pauvres concerne 13 % des abonnés et coûte 5% du coût total de l'eau.

L'une des caractéristiques de la plupart des pays moins développés du deuxième groupe est la faiblesse des actions menées dans le domaine social, en particulier dans le domaine de la santé, du logement et de la lutte contre l'exclusion. Aussi y trouve-t-on peu d'actions spécifiques dans le domaine de l'eau laissé entre les mains d'initiatives privées du fait des insuffisances des investissements publics au regard des besoins. Les populations pauvres sont obligées d'engager des dépenses très élevées pour acheter de l'eau que ne fournissent pas les systèmes publics, pour la traiter avant consommation, et passent beaucoup de temps à transporter l'eau et faire la queue aux points d'accès. En outre, elles sont les principales victimes des maladies d'origine hydrique.

Une telle situation devrait évoluer car il y a une prise de conscience crois-

³⁵³ Rajahstan, fourniture d'eau potable à 100 000 personnes, 3 M€ donnés par ECHO.

sante que l'accès à l'eau pour tous requiert une plus grande implication des autorités. Ainsi M. Mahmoud Abu Zeid, Ministre des ressources hydriques et de l'irrigation de l'Egypte déclare en 2002 :

“ While it is vital to establish mechanisms to enable cost recovery, the needs of the poor have to be protected providing that protection is a government responsibility. In addition, it is up to governments in cooperation with major stakeholders to choose the appropriate mechanisms to provide the funds necessary for sustaining the system and meeting the needs of the poor.”

b) Réduction des subventions et augmentation des prix de l'eau

Dans la plupart des pays en développement, l'eau potable distribuée n'est pas payée à son vrai prix car les subventions couvrent généralement la plus grande part des investissements et même parfois une part des frais de fonctionnement des services de l'eau. Dès lors, les ménages pauvres bénéficient souvent d'une aide pour payer leur eau sans contrepartie sous forme d'impôts plus élevés. Cette aide payée par les contribuables dépasse souvent en volume toutes les autres formes de solidarité et constitue pour les pauvres qui en bénéficient un avantage très apprécié. Elle n'implique pas de connaissances particulières des revenus individuels, ni de frais d'administration, mais est coûteuse puisqu'elle encourage le gaspillage de l'eau des ménages aisés sans leur être de grande utilité.

Certains gouvernements affichent la volonté de réduire les subventions pour l'eau mais hésitent devant les obstacles socio-politiques rencontrés. Comme l'augmentation du prix de l'eau frappe plus particulièrement les plus pauvres raccordés à l'eau, il leur faudrait mettre en œuvre un accompagnement social pour atténuer les conséquences aux plans social et sanitaire de cette augmentation de prix. Comme ces mesures d'accompagnement alourdissent les budgets publics, sont à la charge des usagers déjà raccordés ou requièrent une gestion administrative lourde, elles sont rarement prises. Dans ces conditions, le prix de l'eau n'est pas augmenté et le service de l'eau se dégrade par manque de moyens financiers. Cette dégradation frappe en premier lieu les quartiers pauvres tandis que les quartiers résidentiels continuent à bénéficier d'un service permanent. Les pauvres doivent alors faire appel aux marchands d'eau plus chers tandis que les usagers raccordés continuent à bénéficier d'une eau potable subventionnée. Les plus démunis sont contraints à réduire d'autres dépenses essentielles pour acquérir une eau salubre rendue plus chère ou à défaut à consommer une eau insalubre et gratuite. Dans les deux cas, la santé des populations généralement sous alimentées est mise en péril.

Pour sortir de ce cercle vicieux, il faudrait réorienter les subventions pour

l'eau de sorte à apporter une aide aux plus pauvres et à augmenter le prix de l'eau sans leur porter préjudice. Sans de telles mesures d'accompagnement, les pays en développement ne pourront pas financer les infrastructures supplémentaires qui sont nécessaires pour atteindre les objectifs de la Déclaration du Millénaire et ils ne pourront pas non plus attirer des financements extérieurs pour des investissements qui pourront devenir des sources de tension sociale.

c) Solidarité entre usagers

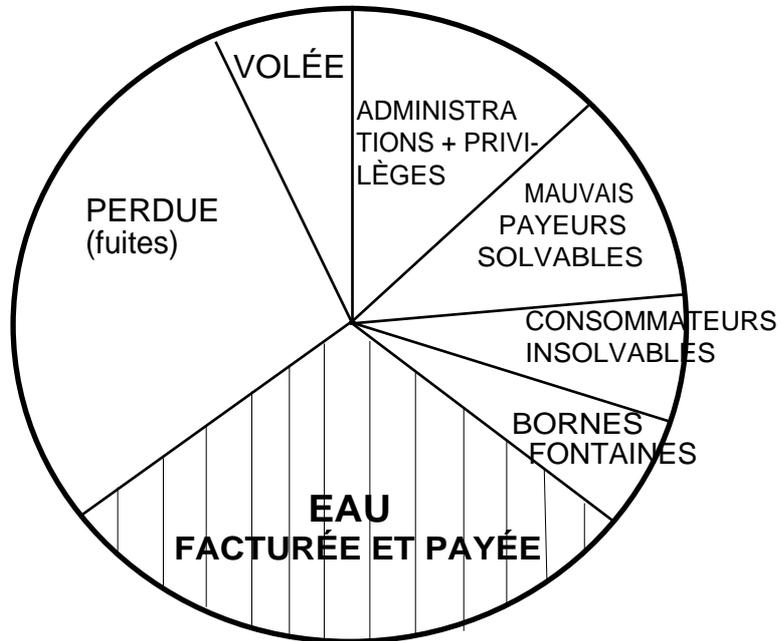
Dans les pays du deuxième groupe, la forme la plus courante de solidarité au niveau des usagers est la solidarité fondée sur la tarification progressive (première tranche à tarif réduit). Cette méthode permet d'aider de manière ciblée les abonnés qui consomment peu d'eau et peut être conçue de manière à ne pas bénéficier aux abonnés aisés dont la consommation est élevée. Dans beaucoup de pays en développement, cette approche est renforcée par le recours à un tarif plus élevé pour l'industrie et plus faible pour les ménages. Ces deux méthodes sont simples à mettre en œuvre mais imposent des charges élevées à certains usagers.

Une forme de solidarité entre usagers consiste à réduire les frais fixes et augmenter les frais proportionnels de sorte que les abonnés soient mieux en mesure de réduire leurs dépenses en consommant moins d'eau. Une telle politique devrait être mise en œuvre dans tous les cas où existent des compteurs, en particulier pour les citernes alimentées de façon périodique. En l'absence de compteurs, il faudrait s'efforcer d'introduire un élément social dans le tarif forfaitaire par abonné.

d) Solidarité envers les nouveaux usagers

Dans la plupart des pays à revenu intermédiaire, il paraît possible de financer les mesures d'amélioration de l'approvisionnement en eau par appel à la solidarité nationale ou à la solidarité urbaine. En effet, dans les villes de ces pays, cet approvisionnement est déjà largement assuré, la malnutrition est limitée et la pauvreté est moins importante. Compte tenu de la croissance démographique élevée des villes, un effort particulier est nécessaire pour réduire l'obstacle financier que constituent les frais de branchement et de premier abonnement pour les habitants non encore raccordés. L'exemple de Buenos Aires montre que les réseaux peuvent être étendus sans aide publique en faisant appel à une redevance de solidarité. Mais en sens inverse, il apparaît que les villes pourraient faire un plus grand appel à la solidarité à leur niveau ; en effet, malgré les mesures prises depuis 1990, la "proportion d'urbains bénéficiant de l'eau potable régresse chaque jour" (G. Mestrallet : "La vraie bataille de l'eau", *Le Monde*, 26 octobre 2001).

Où VA L'EAU DISTRIBUÉE ?



QUI PAYE L'EAU ?

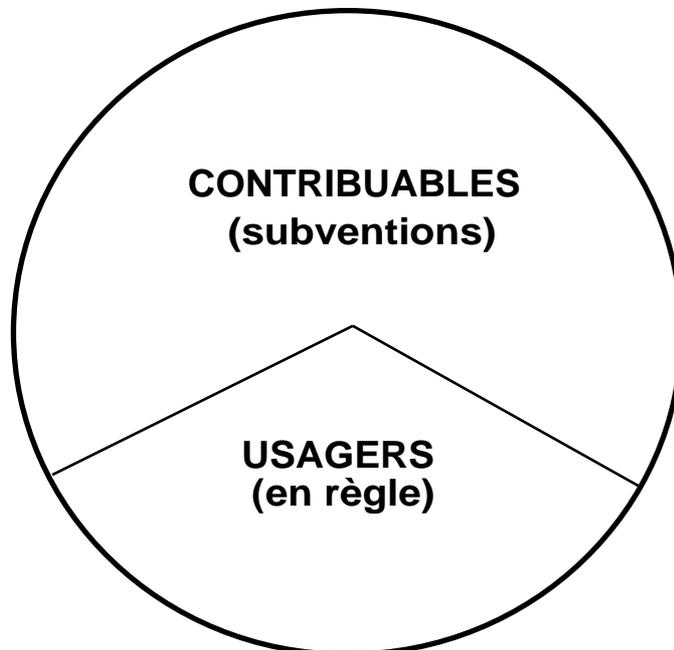


Figure 17. PRISE EN CHARGE DU PRIX DE L'EAU POTABLE DANS UNE SITUATION DÉGRADÉE

Dans les zones rurales où la pauvreté est plus importante et l'équipement plus faible, il faudra faire appel à la solidarité nationale et internationale pour améliorer l'accès à l'eau. Cette solution paraît envisageable dans la plupart des pays du deuxième groupe puisque le taux d'accès à l'eau dépasse 70% en moyenne nationale. Mais il n'est pas établi que les villes en croissance rapide soient prêtes à venir en aide aux campagnes puisqu'elles peinent déjà à résoudre leurs propres problèmes d'eau.

e) Solidarité à objectifs sociaux

La solidarité entre usagers riches et pauvres est mise en œuvre dans les pays en transition et dans plusieurs pays du deuxième groupe, principalement, les pays arabes et les pays d'Amérique latine. En Afrique du Sud, l'eau des pauvres est payée par les autres usagers et par les pouvoirs publics. Au Vietnam, les familles nombreuses ont accès à une quantité plus élevée d'eau à tarif réduit.

En contrepartie, dans la plupart des pays du deuxième groupe, on ne trouve pas de dispositifs spécifiques de solidarité à l'égard des usagers les plus pauvres (tarifs sociaux ou aides ciblées). Cette situation résulte probablement de l'importance des autres formes de solidarité. Dans certains pays, environ 75% du coût de l'eau est payé par les subventions du secteur de l'eau. Le prix pour l'eau des ménages atteint 40 % du prix moyen facturé aux autres usagers du fait des transferts des gros usagers ou des usagers industriels au bénéfice des petits usagers domestiques (première tranche à prix réduit grâce à une tarification progressive différenciée). En fin de compte, les ménages pauvres qui consomment peu d'eau ne payent que 10 % du coût de l'eau et il ne paraît donc pas nécessaire de créer un tarif social ou une aide ciblée pour l'eau des pauvres.

L'intérêt de créer des dispositifs ciblés en faveur des usagers pauvres apparaîtra lorsque l'on réduira les subventions payées par les gros contribuables et les transferts payés par les gros usagers, en particulier les usagers industriels. Il sera aussi nécessaire de réexaminer les fuites de réseaux, les vols d'eau, l'eau donnée gratuitement aux administrations et autres privilégiés et l'eau non payée par des usagers solvables. Une réduction de ces pertes pourra aisément compenser l'eau fournie aux bornes-fontaines ou l'allocation gratuite de l'eau de base comme l'a instaurée le Gouvernement d'Afrique du Sud. L'exemple illustré par la Figure 17 n'est pas caricatural puisqu'au Mexique, 40% de l'eau est perdue, 19% est utilisée mais n'est pas facturée et 12% est facturée mais pas payée de sorte que l'eau facturée et payée ne représente que 29% de l'eau fournie au réseau.³⁵⁴ Par ailleurs, l'approvisionnement en eau est fortement subventionné.

³⁵⁴ OCDE : *Évaluation de performance environnementale du Mexique*, 1998.

f) Solidarité au plan international

L'aide publique au développement au bénéfice des pays du deuxième groupe dans le secteur de l'eau est d'un montant faible par rapport aux investissements effectués dans ce secteur. La solidarité internationale devrait se focaliser sur l'approvisionnement des zones périphériques les plus pauvres et les plus déshéritées des villes et des villages mal desservis en eau.

Dans beaucoup de ces pays, les investissements privés dans les services de l'eau augmenteront. Pour renforcer cette tendance, des actions menées en coopération étroite avec les pouvoirs publics concernés et avec les usagers devraient viser à créer les conditions de nature à attirer des capitaux privés dans le secteur de l'eau pour compléter l'action normale des pouvoirs publics. Pour renforcer la transparence et éviter les déceptions, il sera nécessaire de préciser les modalités de révision des prix, d'introduire des contraintes de service public dans les éventuels contrats de participation public/privé et de prévoir les modalités de l'extension des réseaux et de la desserte des quartiers défavorisés.

D'une manière générale, il conviendrait d'encourager la bonne gouvernance, le financement durable des services de l'eau, la décentralisation dans la mise en œuvre de l'approvisionnement en eau et en assainissement et la participation des usagers de l'eau selon les principes de la Charte Sociale de l'Eau. Ces actions sont du ressort des gouvernements des pays en développement mais pourraient être soutenues par l'aide internationale. Elles impliquent de créer et maintenir un climat de dialogue et de partenariat.

Troisième partie

Solidarité dans les pays à faible revenu et dans les zones rurales pauvres

L'accès à l'eau potable et à l'assainissement est au cœur des problématiques du développement. C'est un enjeu écologique, car la ressource est rare. C'est un enjeu de solidarité, pour permettre l'accès des plus pauvres et des quartiers défavorisés. C'est un enjeu de santé publique. C'est un enjeu social, car bien souvent les femmes et les filles sont les premières victimes de l'insuffisance des infrastructures. C'est un enjeu éducatif, car le temps qu'elles passent à aller puiser l'eau est pris sur le temps consacré aux études.

*Jacques Chirac
septembre 2002*

Solidarité dans les pays à faible revenu et dans les zones rurales pauvres

11. Généralités

Cette troisième partie traite principalement des pays à faible revenu (PNB inférieur à 756 \$ par habitant), c.-à-d. de 58 pays et territoires dont l'Inde, le Pakistan, le Bangladesh, l'Indonésie, le Vietnam et 35 pays d'Afrique. Parmi eux figurent les 49 pays les moins avancés (PIB par habitant inférieur à 365 \$) dont la solvabilité est très réduite.³⁵⁵

Cette partie concerne aussi :

a) les zones les plus pauvres telles que bidonvilles, favellas et autres slums au voisinage des villes du Tiers monde dans lesquelles vivent une majorité de personnes dont le revenu journalier est inférieur à 2 \$ par personne et un grand nombre des personnes dont le revenu journalier est inférieur à 1 \$³⁵⁶, ainsi que

b) les zones rurales les plus arriérées de pays en développement du deuxième groupe.

Les pays les moins avancés dépensent relativement peu pour l'éducation ou la santé. Le taux d'analphabétisme est important (50%) et le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans est très élevé, reflétant de très sérieux problèmes

³⁵⁵ Dans les pays les moins développés, 44% de la population a un revenu inférieur à 1 \$ (13% pour les pays en développement) et 75% a un revenu inférieur à 2 \$ (35% dans les pays en développement).

³⁵⁶ Ainsi en Afrique du Sud, les revenus des habitants des "townships" sont inférieurs à 2 \$ dans 50 à 80 % des cas et inférieurs à 1 \$ dans 25 à 40 % des cas (Aquatupenses, p.65). Dans le monde, 2,8 milliards d'habitants sur 6 milliard sont moins de 2 \$ par jour pour vivre et 800 millions souffrent de malnutrition.

Tableau 19

SITUATION ÉCONOMIQUE DE L'AFRIQUE

<i>Pays</i>	<i>PIB</i>	<i>APD</i>	<i>Rev.</i>	<i>Sous</i>	<i>Pauvreté</i>		<i>Pop.</i>	<i>Approv. eau</i>		<i>Electr.</i>
	<i>\$/hab.</i>	<i>\$/hab</i>	<i><1\$</i>	<i>alim.</i>	<i>Urb.</i>	<i>Rural</i>	<i>urb.</i>	<i>Urb.</i>	<i>Rural</i>	<i>kWh/hab.</i>
			<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	
<i>Pays à revenu intermédiaire</i>										
<i>Afr.Sud</i>	2907	13.5	?	11	?	?	50.4	92	80	3832
<i>Égypte</i>	1341	23.5	4	3.1	22.5	23.3	46.4	96	94	861
<i>Maroc</i>	1120	24.3	5	2	12.0	27.2	56.1	100	58	443
<i>Pays à faible revenu (PIB<756 \$)</i>										
<i>Zimbabwe</i>	587	21.2	36	37	53.4	86.4	35.3	100	77	896
<i>Ghana</i>	264	30.9	38.8	10	22.8	51.6	38.4	87	49	289
<i>Côte d'Ivoire</i>	585	30.8	12.3	14	23.4	41.8	46.4	90	65	?
<i>Cameroun</i>	597	29.5	?	29	22	55	48.9	82	42	185
<i>Sénégal</i>	464	57.8	26.3	8	30.0	79.5	47.4	92	65	111
<i>Kenya</i>	338	10.4	26.5	43	49	51	33.1	87	31	129
<i>Nigeria</i>	358	1.4	70.2	31	30.4	36.4	44.0	81	39	85
<i>Pays les moins avancés</i>										
<i>Burkina Faso</i>	192	34.3	61.2	32	15.9	50.7	18.5	84	?	?
<i>Mozambique</i>	208	41.7	?	58	62.0	71.2	40.2	86	43	54
<i>Tchad</i>	177	25.2	?	38	63	67	23.8	31	26	?
<i>Mali</i>	215	32.3	72.8	43	36.6	75.8	30.0	74	61	?
<i>Éthiopie</i>	100	10.4	31.3	?	33	47	17.6	77	13	22
<i>OCDE</i>	22 600	1.8	0	0	10	?	77.2	100	98	6969

Notes : Les pays sont classés par PIB corrigés des pouvoirs d'achat en ordre décroissant. PIB/hab. calculé aux prix courants de 2000 en \$ courant. APD : aide publique au développement reçue en \$ par habitant en 1999; Rev<1\$, % de personnes ayant un revenu inférieur à 1\$ par jour; Sous alim. : % de la population souffrant de malnutrition ; Pauvreté : % de la population sous le seuil national de pauvreté en zones urbaine et rurale (2/3 de la consommation moyenne, différent du seuil de 1\$) ; Pop. urb : % de la population en zone urbaine ; Approv. en eau : % de la population urbaine ou rurale desservie en eau potable. Électricité : consommation moyenne en kWh par habitant.

Source : OCDE : Perspectives économiques de l'Afrique, 2002.

d'hygiène et de santé publique.³⁵⁷ La malnutrition atteint 38% de la population (à comparer à 18% pour l'ensemble des pays en développement et 12% en Amérique latine et en Asie de l'Est). Les dépenses pour l'eau dans ces pays sont significatives par rapport au budget des ménages. Ainsi, à Ouagadougou, les dépenses moyennes pour l'eau atteignent 20.7 \$ par habitant et par an alors que le PNB n'est que de 232 \$ par habitant.³⁵⁸ Dans les pays les moins avancés, les dépenses pour la santé ne représentent que 4% du PIB, soit 11\$ par an pour la moyenne des PMA (PIB : 278 \$/personne).

L'analyse de la situation des pays du troisième groupe sous forme de statistiques au niveau national peut être trompeuse. En effet, des différences considérables existent entre la situation des villes et des campagnes, entre les riches et les pauvres, entre les populations dominantes et les populations autochtones ou minoritaires et entre les hommes et les femmes. Par ailleurs, le concept d'accès à l'eau potable recouvre des réalités très diverses car l'eau peut ne pas être vraiment potable (manque de contrôle), être disponible de façon très épisodique ou se trouver à plus de 500 m.

Le Tableau 19 fait apparaître la profondeur de la pauvreté dans les pays moins avancés en Afrique (sous-alimentation, revenu faible, faible consommation d'électricité, accès insuffisant à l'eau en zone rurale). Les actions en faveur des couches les plus pauvres sont relativement peu importantes. Dans beaucoup de cas, les gouvernements de ces pays dépensent beaucoup plus pour la santé et l'éducation des personnes du quintile supérieur de revenus que pour celles du quintile inférieur³⁵⁹ et ils investissent prioritairement en réseaux de distribution d'eau dans les quartiers où vivent les populations les plus aisées.

Les usagers pauvres de ces pays consacrent une part importante de leurs revenus à acheter l'eau potable des marchands d'eau qui est très chère, ce qui réduit

³⁵⁷ Le taux de mortalité est de 6 pour mille naissances vivantes dans les pays de l'OCDE à revenu élevé, 62 dans les pays à développement humain moyen et 156 dans les pays à développement humain faible (159 dans les pays les moins avancés et 172 en Afrique subsaharienne). Selon A. Maddison (op. cit.), ce taux se situait entre 150 et 200 en Europe de l'Ouest vers 1820 et à 200 au Japon.

³⁵⁸ Ce chiffre est la somme des chiffres d'affaires des opérateurs publics et privés divisés par le nombre d'habitants. Pour Nouakchott, 12.8 \$, Bobo, 8.1 \$, Dakar, 6.7 \$, Pointe à Pitre, 5.6 \$. Les opérateurs privés représentent environ le tiers de la dépense. B. Collignon et M. Vézina : Les opérateurs de l'eau potable et de l'assainissement dans les villes africaines, H2O, oct. 2002.

³⁵⁹ *Human Development Report 2000*, UNDP, 2000 (p.78).

Tableau 20

**APPROVISIONNEMENT EN EAU SAINE ET
ASSAINISSEMENT DE BASE**

	Accès à l'eau (%)			Accès à l'assainiss.(%)		
	Tot.	Urb.	Rur.	Tot.	Urb.	Rur.
<i>Pays industrialisés</i>	100	100	100	100	100	-
<i>PECO/CEI</i>	91	95	82	91	97	81
<i>Moyen Orient/ Afr.Nord</i>	87	95	77	83	93	70
<i>Amérique latine/Caraïbes</i>	86	94	66	77	86	52
<i>Asie du Sud</i>	85	94	80	34	67	22
<i>Asie Est/Pacifique</i>	76	93	67	48	73	35
<i>Afrique subsaharienne</i>	57	83	44	53	73	43
<i>Pays en développement</i>	78	92	69	52	77	35
<i>dont pays les moins avancés</i>	62	82	55	44	71	35

Source : GWSSAR 2001. Chiffres pour 2000

d'autant leurs faibles moyens pour survivre.³⁶⁰

³⁶⁰ Une personne qui consomme 33 l/jour (1 m³ par mois) à 1 \$/m³ alors que son revenu est de 1 \$/jour consacre 3.3% à l'eau. L'eau des marchands est généralement plus chère que ce chiffre et le revenu individuel est moins important chez les plus pauvres. Pour les pays les moins avancés d'Afrique, le PIB par jour est de 0.65 \$/hab. et la consommation privée est de 0.52 \$/jour/hab.. La population vivant avec moins de 1 \$ par jour (65%) a une consommation privée de 0.30\$ et celle vivant avec moins de 2 \$ par jour (88%) a une consommation privée de 0.45 \$ (à comparer à 10 \$/par jour pour le décile inférieur en France)(Source: Les PMA-Rapport 2002, CNUCED). En Afrique, la moitié de la population de certaines villes consacre plus de 5% de ses revenus pour acheter de l'eau. Dans de nombreux cas, il est fréquent que 20% de la population consacre plus de 15% des revenus pour acheter de l'eau. Au Nigeria, l'eau représente 18% du budget des pauvres des banlieues (à comparer à 2% pour les plus riches). En Inde et dans les bidonvilles d'Amérique latine, l'eau peut représenter jusqu'à 25% du budget des plus pauvres. Dans les bidonvilles de Manille, le budget "eau" des ménages (en pesos) est 2.3 fois plus élevé que celui des usagers raccordés (330 P/mois pour 8 m³ à comparer à 142 P/mois pour 27 m³une fois raccordé). Dans ce cas, le litre d'eau des marchands est 7.4 fois plus élevé que celui des réseaux. En cas de raccordement, le budget "eau" passe de 4.5% du budget familial à 1.8%. Dans les bidonvilles d'Afrique, les populations les plus pauvres dépensent jusqu' à 57% de leurs très faible revenus pour l'eau (enquêtes au Nigeria et à Khartoum, Table 2.3 de l'ouvrage de N. Johnstone, op. cit., 2001).

Dans les villes, l'urbanisation galopante sans assainissement entraîne la pollution des eaux souterraines jusque là saines. L'hygiène est insuffisante et l'eau utilisée pour la boisson n'est ni filtrée ni traitée mais est parfois insalubre.³⁶¹ Dans de nombreux villages, les habitants doivent consacrer beaucoup de temps pour l'approvisionnement en eau. Les fillettes doivent aller chercher l'eau au lieu d'aller à l'école et les femmes sont très occupées à recueillir et transporter l'eau nécessaire pour leur famille après avoir fait de longues queues. Pour le surplus, les usagers pauvres sont contraints d'utiliser des eaux insalubres (puits, rivières, marigots, etc.) faute d'avoir accès à une eau salubre à un prix raisonnable. Ils contractent des maladies d'origine hydrique parfois mortelles. Ils n'ont pas le choix entre de l'eau chère ou de l'eau insalubre meilleur marché; en effet, ils doivent consommer de l'eau impure car vu leurs conditions de vie, ils n'ont pas les moyens de payer une autre

Tableau 21

PAYS LES PLUS MAL DESSERVIS EN EAU POTABLE
(moins de la moitié de la population desservie)

<i>Population privée d'accès à des sources d'eau améliorée</i>			
<i>90- 80%</i>	<i>80-70%</i>	<i>70-60%</i>	<i>60-50%</i>
<i>Afghanistan (87%)</i>	<i>Éthiopie (76%)</i>	<i>Cambodge (70%)</i>	<i>Ruanda (59%)</i>
	<i>Tchad (73%)</i>	<i>Mauritanie (63%)</i>	<i>Papouasie NG (58%)</i>
	<i>Sierra Leone (72%)</i>	<i>Angola (62%)</i>	<i>RD Congo (55%)</i>
		<i>Oman (61%)</i>	<i>Erythrée (54%)</i>
			<i>Jamaïque (54%)</i>
			<i>Haïti (54%)</i>
			<i>Madagascar (53%)</i>
			<i>Fidji (53%)</i>
			<i>Guinée (52%)</i>
			<i>Guinée Bissau (51%)</i>
			<i>Kenya (51%)</i>

Source : *Rapport 2001 sur l'état de la population, FNUAP, 2001. UNDP 2001(tous les pays indiqués sauf Oman,, Fidji, Jamaïque et Papouasie font partie des pays dont le PIB est inférieur à 756 \$ par habitant).*

³⁶¹ Au Cameroun, en 1998, l'approvisionnement en eau dans les logements concernait 20.4% de la population urbaine et 1.5% en zones rurales, l'alimentation par robinet dans la cour, chez le voisin ou à la borne fontaine, 48.1% et 16.7%, l'alimentation par puits sans pompe ou avec pompe manuelle : 11% et 33.1%, l'alimentation par eau de surface 14.5% et 48.2%. E. Giroult et R. Seux : *Eau, Santé et Environnement*, ENSP, Rennes (2002) (p.365). Les sources d'eau polluée sont donc nombreuses.

eau.³⁶² De fait, ils hypothèquent gravement leur santé et perdent leurs possibilités de travailler.

Le taux d'accès à l'eau potable des pays du troisième groupe est relativement faible. La réalité est sans doute moins flatteuse que ne le montrent les chiffres officiels du Tableau 20.³⁶³ Les pays les moins avancés ont un taux moyen d'accès de 62%³⁶⁴ et l'Afrique subsaharienne a un taux moyen de 57%. La situation en zone urbaine est plus satisfaisante mais celle en zone rurale est très mauvaise (40% d'approvisionnement en Afrique subsaharienne³⁶⁵). Le Tableau 21 donne la liste des pays les plus mal desservis en eau potable (12 pays d'Afrique sur 19). Là où l'eau et l'assainissement sont disponibles, ces services ont un prix élevé au regard des revenus. Ainsi en Afrique, ils sont deux fois moins chers qu'en Amérique du Nord mais les revenus des ménages approvisionnés en eau sont dix fois plus faibles.³⁶⁶ En Afrique, le taux d'accès a augmenté mais la situation reste grave puisque, selon le Ministre de l'Eau du Nigeria, "More Africans lack access to safe water now than in 1992".³⁶⁷ En outre la sous-alimentation a augmenté.³⁶⁸

³⁶² J. Thompson et al. : *Drawers of Water II*, IIED, 2001. Les habitants mal desservis consomment deux à trois fois moins d'eau mais ils la payent trois à quatre fois plus cher. Ils sont plus fréquemment malades (diarrhée) et passent plus de temps à s'approvisionner en eau. L'écart de consommation porte principalement sur l'hygiène personnelle et le lavage du linge. L'eau distribuée sous pression coûte environ 0.75 \$ / m³.

³⁶³ Les taux d'accès à l'eau figurant dans les statistiques officielles paraissent plus élevés que la réalité. La notion d'accès est mal définie ou mal comprise (accès permanent ou sporadique) et la notion de potable est peu précise. Au Niger, le Ministre de l'eau a déclaré en 2001 (Comité des droits économiques et sociaux, Rapport J. Ziegler, E/CN.4/2002/59 Add.1) que 52% des populations urbaines et 90% des populations rurales sont sans accès à une eau saine alors que les chiffres officiels sont de 30% et 41%. Pour l'Indonésie, M. Budeman Arif au nom du Ministre d'Indonésie M. Soenarno a déclaré en 2002 que 39% des habitants urbains avaient accès à l'eau potable et 7% des habitants ruraux (les chiffres officiels sont de 92 et 67%).

³⁶⁴ Selon la Banque Mondiale, il existe 130 millions de personnes avec un taux d'accès de moins de 40 % (PIB : 260 \$ /hab.) et 441 millions avec un taux d'accès de 40 à 59 % (PIB : 350 \$/hab.). Il existe plus de 339 millions de personnes vivant dans des pays avec un taux de pauvreté supérieur à 40%.

³⁶⁵ De 1987 à 1998, la proportion de pauvres en Afrique subsaharienne (46% de personnes ayant moins de 1.08 \$/jour de revenu) est restée stable mais le nombre de pauvres est passé de 217 millions à 290 millions.

³⁶⁶ Selon le rapport GWSSAR 2000, le prix du m³ d'eau (approvisionnement et assainissement) est de 0.47\$ en Afrique, de 0.36\$ en Asie, de 0.65\$ en Amérique latine, de 0.89\$ en Amérique du Nord et de 1.26\$ en Europe.

³⁶⁷ Déclaration de M. Precious Nyelale à la Conférence sur l'eau et le développement durable en Afrique organisée à Accra en avril 2002. Selon le rapport GWSSAR 2000, entre 1990 et 2000, le nombre d'Africains sans eau est passé de 31 à 44 millions en zones urbaines et de 235 millions à 256 millions en zone rurales. Pour l'absence d'assainissement, l'évolution est de 30 à 46 millions en zones urbaines et de 212 à 267 millions en zones rurales.

³⁶⁸ La sous-alimentation en Afrique subsaharienne affecte 186 millions de personnes en 1996-98 au lieu de 89 millions en 1969-71. Pour l'Asie du Sud, la progression est de 267 à 294 millions (FAO). Cependant, globalement, la sous-alimentation régresse.

L'amélioration rapide de l'accès à l'eau dans les pays où le taux d'accès est inférieur à 70 % pose des problèmes difficiles car les pays industrialisés ont mis plusieurs décennies pour passer d'un taux d'accès de 60% à un taux de 80% alors que la croissance démographique était faible. Comme, dans les pays les moins avancés, la croissance démographique représente un accroissement de 46% de la population en 15 ans, la réduction de moitié de la proportion des personnes sans accès à l'eau signifie qu'il faut doubler le nombre des branchements. Pour atteindre les objectifs de la Déclaration du Millénaire, les pays les moins avancés doivent donc fournir un effort qui est bien supérieur à celui pour l'ensemble des pays en développement.³⁶⁹

Pour rendre l'eau plus accessible aux plus déshérités, il faudrait éliminer les obstacles financiers à l'accès à l'eau (frais de raccordements et d'abonnement) qui sont insurmontables pour les personnes sans économies et il faudrait choisir une forme d'approvisionnement bon marché qui corresponde au contexte socio-politique. Ceci implique de réduire le coût des infrastructures et des équipements, de recueillir les contributions pour l'entretien et la rénovation des infrastructures et, éventuellement, de subventionner l'eau pour qu'elle reste abordable pour les plus pauvres. La mise en place de tels systèmes innovants peut signifier l'exercice d'une plus grande responsabilité au niveau local, la mise en place de comités d'usagers, la participation de tous aux affaires publiques, la décentralisation, la création de systèmes financiers pour financer les services locaux. La solution des problèmes d'eau implique un renforcement des capacités au plan local, ce qui aura des incidences importantes sur la vie sociale et sur la vie des femmes en particulier.

Le Tableau 22 donne les dépenses des ménages dans deux pays d'Afrique.³⁷⁰ En Côte d'Ivoire, la moitié de la population rurale vit sous le seuil de pauvreté. L'approvisionnement en eau y est assez semblable pour tous ; seul le dernier quintile en zone rurale pourrait contribuer à l'amélioration de l'approvisionnement en eau bien que ses revenus soient faibles (moins d'1 € par jour). En zone urbaine, l'approvisionnement en eau est nettement meilleur et pourrait être amélioré si les usagers du dernier quintile (revenu de 1.5 € par jour) venaient en aide aux usagers du premier décile qui sont sous le seuil de pauvreté et qui n'ont pas encore l'accès aux réseaux.

³⁶⁹ En Afrique subsaharienne, le nombre de personnes avec accès à l'eau doit passer de 61 % à $80.5\% \times 1.46 = 117\%$. Autrement dit, il faut desservir 56 personnes de plus pour 61 déjà desservies. Pour les pays en développement en général, la croissance démographique est de 25 % en 15 ans. Le nombre de personnes avec accès doit passer de 78 % à $89\% \times 1.25 = 111\%$, soit 33 personnes de plus pour 78 déjà desservies.

³⁷⁰ En Côte d'Ivoire, avant les troubles actuels, l'aide était de 4% du PIB et les investissements directs internationaux (IDI) de 3.1%. Au Mali, l'aide est de 13.8% du PIB et les IDI de 0.7% du PIB. Toutefois dans ces deux pays, les IDI représentent entre 20 et 25 % de la FBCF.

Tableau 22

L'ACCÈS À L'EAU EN FONCTION DU REVENU

a) COTE D'IVOIRE (1995)

	Moy. nat.	Z. rurales					Z. urbaines				
		Q ₁	Q ₂	Q ₃	Q ₄	Q ₅	Q ₁	Q ₂	Q ₃	Q ₄	Q ₅
Dépenses (€)192	65	99	106	182	298	87	132	185	258	549	
Pop.pauv.% 42	100	100	57	0	0	100	47	0	0	0	
Accès à l'eau (%)											
- réseau	52	49	42	43	35	39	49	59	69	70	83
- puits	34	29	40	31	37	42	51	41	30	27	16
- autres	13	22	18	26	27	19	0	0	1	3	1
Eau potable 77		Moyenne z.rur.: 65					Moyenne z.rur.: 90				
Assainiss.	57	25	37	26	32	40	83	88	92	92	94

b) MALI (1994)

	Moy. nat.	Z. rurales					Z. urbaines				
		Q ₁	Q ₂	Q ₃	Q ₄	Q ₅	Q ₁	Q ₂	Q ₃	Q ₄	Q ₅
Dépenses(€) 91	20	33	47	68	166	64	108	152	220	546	
Pop.pauv.% 55	100	100	100	25	0	39	0	0	0	0	
Accès à l'eau (%)											
- réseau	32	29	25	24	24	25	38	51	55	64	70
- puits	58	66	70	66	63	58	53	42	35	29	24
- autres	11	5	5	9	13	17	10	8	9	7	6
Eau potable 65		Moyenne z.rur. : 61					Moyenne z.urb. : 74				
Assainiss.	37	Moyenne z.rur : 22					Moyenne z.urb. : 61				

Notes: Dépenses par personne (€/an) en fonction des quintiles de dépenses par personne. Population sous le niveau de pauvreté (2/3 du revenu moyen) (%), Accès à l'eau potable : distribuée sous pression (%), puits (%), autres méthodes d'approvisionnement (marchands) (%). Population avec assainissement (toilettes ou latrines) (%). En Côte d'Ivoire (GDP/hab. : 585 \$), la population sous 1\$/j est de 12.3% et sous 2\$/j de 49.4%. Au Mali (GDP/hab.: 215 \$/an), la pauvreté est plus grande: 72.8% sous 1\$/j et 90.6 % sous 2\$/j.

Source : African Development Indicators 2000, World Bank 2000.

La situation au Mali est assez semblable sauf que les revenus y sont deux fois plus faibles qu'en Côte d'Ivoire. La proportion de populations pauvres est plus importante principalement dans les zones rurales qui représentent 70% de la population totale. Les moyens d'améliorer l'approvisionnement en eau sont plus limités puisque seules les personnes du dernier quintile en zone urbaine (c.-à-d. 6% de la population totale disposant de 1.5 €) pourrait apporter leur aide. La tâche est évidemment démesurée.

Ces exemples montrent que la solidarité entre riches et pauvres pourraient être mise en œuvre dans une mesure limitée dans le cas des zones urbaines des pays du troisième groupe. Au contraire, dans les zones rurales, ceci paraît difficile car les populations sont dans un état de besoins individuels insatisfaits et dépensent déjà beaucoup pour l'eau compte tenu de leurs faibles ressources.

12. Mise en œuvre de la solidarité au niveau des usagers des services de l'eau

Dans les pays du troisième groupe, l'amélioration de l'approvisionnement en eau passe par le renforcement de la solidarité sociale et de la solidarité entre usagers, ce qui implique de mettre l'accent sur les besoins des plus déshérités et de résoudre les problèmes d'eau sur un horizon plus long que celui du lendemain .

En février 2001, les Ministres de Douze États africains³⁷¹ ont fait le point sur leur expérience récente dans le domaine de l'eau et ont observé que : **“les besoins des pauvres sont souvent ignorés dans les programmes de réforme”** du système de l'eau en Afrique. Ils ont estimé que pour refléter les besoins des pauvres dans les programmes de réforme sanitaire, il fallait notamment recourir à des subventions croisées et à la fourniture de services alternatifs. Les ministres africains soutiennent donc les subventions croisées que d'autres critiquaient abondamment.³⁷²

12.1. La solidarité sociale

La solidarité sociale dans des sociétés rurales relativement égalitaire consiste pour les usagers à s'impliquer et à agir de manière concertée afin de se doter des

³⁷¹ Regional Conference on Reform of the Water Supply and Sanitation Sector in Africa, Kampala, Feb. 2001, www.wsp.org.

³⁷² Les Recommandations de Bonn (décembre 2001) (voir Annexe 1) vont dans le même sens. Elles ne condamnent pas, comme la Commission mondiale de l'eau, les subventions croisées, cachées et opaques.

équipements collectifs indispensables. Cette approche implique la mise en place de nouvelles structures de coopération et d'appropriation de l'approvisionnement en eau qui se fondent sur le sentiment d'appartenance à un groupe uni, la participation de tous les habitants des collectivités locales à des actions entreprises ensemble pour le bien de la collectivité ("bottom up"). Faute de pouvoir bénéficier de la solidarité financière externe et de l'aide du pouvoir central, les collectivités locales renforcent leur cohésion et se dotent des institutions nécessaires à l'exercice d'un certain degré d'autonomie, du moins pour ce qui concerne les services locaux collectifs tels que l'eau et les déchets ménagers (décentralisation). Elles pourraient créer un comité d'usagers, une association de quartiers ou de voisinage qui organisera, le cas échéant, un monopole de la demande pour contrecarrer le monopole de l'offre des marchands d'eau et obtenir un service à un prix raisonnable qui prenne en compte les économies d'échelle. Elles pourraient aussi financer conjointement des actions qui seraient trop coûteuses au niveau des ménages (par exemple, achat d'une pompe). Cette appropriation participative complètera les actions "top down" qui sont insuffisantes.

Les populations pauvres des quartiers informels des villes constituent un ensemble important d'usagers qui devraient bénéficier de programmes d'accès à l'eau correspondants à leur spécificité. Ceci implique que ces populations soient desservies même si l'habitat est illégal et que des formes adaptées de contributions financières pour ces quartiers soient mises en place.³⁷³ Ondeo prévoit de raccorder 8.7 millions de pauvres sur 46.5 millions d'habitants dans 10 villes et régions de pays en développement. Ces programmes d'extension sont essentiellement financés par les usagers eux-mêmes et ne bénéficient de subventions que pour une très faible partie. Le succès dépend de la mise en place de solutions innovantes d'un coût très inférieur à celui des systèmes classiques de distribution et du recours à des formes de coopération participative avec les populations concernées, ce qui implique le concours actif des usagers et une action efficace des ONG. Cette solution nécessite des efforts importants dans la mise en place de mécanismes sociaux de prise en charge, d'éducation et de participation au niveau local. Au delà de la pose des canalisations, il faudra passer beaucoup de temps à organiser et améliorer les relations sociales. Même dans le cas où les investissements initiaux pour les nouveaux systèmes sont financés par la solidarité nationale et par l'aide extérieure, les réparations et l'entretien devront généralement être financés au niveau local si l'on souhaite pérenniser le système et, dans certains cas, il faudra aussi payer l'eau fournie par les distributeurs.

Dans plusieurs exemples récents, les habitants d'un quartier ou d'un village se sont unis pour créer à leur niveau et avec leurs moyens et leurs traditions les

³⁷³ Il est parfois nécessaire de susciter la création d'un organisme commun tel qu'un comité des femmes ou un comité de quartier ou de faire appel à une ONG dont l'existence légale est reconnue et qui se porte garant de la continuité dans le paiement de l'eau (pour le distributeur et pour l'entretien).

Encadré n° 12

FINANCEMENT AUTONOME D'UNE FONTAINE PUBLIQUE

Saillagouse (500 habitants), village reculé blotti dans les montagnes, a comme d'autres villages, construit une fontaine publique alimentée par une source captée au voisinage sans recevoir d'aide extérieure. Pour y parvenir, il a fallu à la fois recueillir l'accord du conseil municipal et de l'assemblée des propriétaires les plus imposés. Les sources de financement (2500 F or) ont été : a) une contribution exceptionnelle en supplément des impôts locaux habituels (sur la propriété), b) le fermage des pâturages communaux, c) des reliquats de crédits municipaux, et d) par accord mutuel, une fraction des revenus de toutes les terres cultivées. Par ailleurs, les tranchées furent creusées dans le cadre des "prestations" (journées de travail non rémunérée dues chaque année par chaque homme du village pour des travaux d'intérêt collectif tels que la voirie (ces prestations introduites par la loi du 21 mai 1836 remplacent les "corvées"). Grâce à cet effort collectif, le village bénéficia dès 1838 d'une fontaine alors que jusque là, les habitants se contentaient de l'eau (polluée) des puits et de la rivière. Les travaux hebdomadaires d'entretien de la fontaine et de ses abords (100 F or/an) sont pris en charge par le budget municipal et chacun a droit à l'eau de la fontaine.

A la fin du XIXème siècle, l'ère moderne atteint le village (route, chemin de fer, électricité, tourisme, etc.). L'adduction d'eau a été refaite et agrandie par un entrepreneur de travaux publics choisi par la municipalité. Le coût des travaux (emprunt de 12 000 F or) fut couvert par une contribution exceptionnelle en supplément des impôts locaux (centimes additionnels). Dix-huit maisons furent branchées sur le réseau public en 1909 moyennant une contribution forfaitaire par robinet (8 F or/an). Un lavoir municipal gratuit fut érigé en 1927. Le réseau moderne d'adduction d'eau et d'assainissement fut construit en 1951 grâce à un emprunt et une subvention de l'Etat financée pour partie par une taxe sur le pari mutuel. Des compteurs d'eau ont été installés progressivement chez tous les usagers. L'eau coule toujours à la fontaine, à l'abreuvoir et au lavoir de Saillagouse (Pyrénées orientales) et elle est gratuite.

Source : D'après P. Cantaloube : "Saillagouse de Cerdagne", 1998. En 1820, le PIB de la France était de 1230 \$/habitant, il atteint 3485 \$ en 1913 et 5270 \$ en 1950. Le PIB du Ghana en 1998 est de 1244 \$/habitant. 1 F or mesuré par sa teneur en or vaut 2.9 € mais sur la base des salaires moyens des ouvriers, la conversion serait de 1 F or = 50 €.

conditions favorables à l'approvisionnement en eau. Ils ont décidé du type de distribution souhaité (traditionnel et coûteux ou innovant et bon marché), contribué à la construction des extensions de réseaux destinées à leur apporter l'eau potable (paiement en nature, fourniture de certains matériaux, réalisation de travaux pour abaisser le prix des adductions d'eau³⁷⁴), financé la maintenance des systèmes de distribution³⁷⁵, mis en place des mécanismes de répartition des coûts de l'eau (contribution de nature fiscale ou versement d'un prix par unité de volume) et organisé de manière efficace le paiement des factures individuelles d'eau.³⁷⁶ Dans ces cas, la réduction du prix de l'eau a atteint 50%.³⁷⁷ Cette même méthode a été appliquée dans la France rurale du XIX^e siècle (Encadré n° 12). Elle convient aux quartiers les plus pauvres de grandes villes, par exemple à El Alto (Bolivie).³⁷⁸ Elle pourrait aussi être appliquée dans les villages du Sahel.

12.2 La solidarité entre usagers

12.2.1 Les systèmes de distribution

Les systèmes de distribution peuvent être des réseaux traditionnels sous

³⁷⁴ Les adductions et autres travaux d'intérêt commun peuvent être exécutés au moyen de "corvées" ou de "prestations" dues chaque année par chaque homme du village et décidées par l'ensemble du village (sorte de contribution par tête payée en nature). Cette approche solidaire est remplacée par la fiscalité locale quand trop de personnes échappent à la contribution personnelle en payant un remplaçant.

³⁷⁵ Ainsi au Burkina Faso (région de Bobo), les usagers de plusieurs villages se cotisent pour alimenter un fonds commun qui finance les travaux de maintenance et de renouvellement des adductions d'eau.

³⁷⁶ J.M. Fournier cite le financement d'une fontaine à Puebla (Mexique) en 1759: 46.5 % par voie de quête, 31.3% par trois bienfaiteurs, 14.5% par les habitants du quartier et 7.7% par la municipalité.

³⁷⁷ Selon M. G. Payen, "il est possible de fournir un service aux plus démunis qui soit efficace, à un coût abordable et durable. Il est important que ces systèmes soient économiquement viables et pérennes pour les partenaires qui sont impliqués". "L'expérience d'Ondeo prouve que le droit à l'eau pour tous peut devenir une réalité même pour les communautés les plus pauvres. Dans les quartiers défavorisés de Buenos Aires, de La Paz, de Manille, de Djakarta, partout dans le monde, nous avons raccordé au cours des dix dernières années des millions d'habitants à l'eau potable et à l'assainissement" (lettre de décembre 2001). Voir aussi Lyonnaise des Eaux : "*Partenaires du développement durable*" où il est expliqué comment les populations pauvres de l'Argentine, de la Bolivie, d'Afrique du Sud et des Philippines participent directement à leur approvisionnement en eau et *La vraie bataille de l'eau*, Ondeo, 2001.

³⁷⁸ Au début de la concession, il y avait 73% de personnes en dessous du seuil de pauvreté. La population pauvre desservie est de 780 000 abonnés sur un total de 1 600 000 abonnés. Le coût des raccordements à l'eau est de 41-47 \$ au lieu de 133-159 \$ et celui des raccordements pour l'assainissement de 58-68 \$ au lieu de 194-290 \$. Le concessionnaire a été soutenu pour partie par des fonds extérieurs (1 M\$ sur 5.4 M\$) qui ont servi à soutenir la partie intervention sociale des projets. Une aide similaire a été donnée pour l'approvisionnement en eau de Manaus.

pression ou des réseaux plus légers alimentés de façon continue ou périodique. Après avoir construit le réseau, il faut mettre en place un système de distribution de l'eau et de réparation des infrastructures et prévoir les paiements des services (par les usagers et/ou les contribuables) dans des contextes administratifs plus ou moins bien maîtrisés.

Comme dans le cas des pays du deuxième groupe, la solidarité géographique, la solidarité entre petits et gros consommateurs et la solidarité entre usagers domestiques et autres usagers sont mises en œuvre lorsqu'il existe un accès à l'eau. Comme l'explique M. G. Mestrallet, "raccorder les quartiers défavorisés au réseau collectif est un impératif d'équité sociale". Mais pour mettre en œuvre cet impératif, il faut parfois obliger le distributeur à alimenter les quartiers périphériques pauvres qui sont peu rentables en contrepartie du droit de desservir les quartiers plus rentables et à distribuer de l'eau par bornes-fontaines au prorata de l'eau distribuée par réseau traditionnel.³⁷⁹ En Côte d'Ivoire, l'eau est vendue au même prix partout (solidarité entre Abidjan et le reste du pays) mais avec une tarification progressive. Il en est de même au Sénégal. Dans l'Etat de Bangalore (Inde), la tarification est progressive. Aussi, l'industrie préfère les forages pour ne pas subventionner l'eau des ménages.

La solidarité forcée est importante dans les pays du troisième groupe. Les raccordements clandestins sont nombreux et il existe souvent des difficultés à obtenir le paiement de l'eau notamment en période de disette. Les administrations civiles et militaires pratiquent parfois la solidarité inverse en refusant de payer l'eau.

La solidarité à objectif social ne semble pas très développée dans les pays du troisième groupe pour le motif que la proportion de pauvres est très élevée et qu'il est difficile de discriminer les bénéficiaires d'un tarif social par rapport aux autres usagers. Dans la plupart des États du Sahel, les frais d'abonnement et de raccordements sont les mêmes pour tous les ménages et dissuasifs à l'égard des plus pauvres. Au Vietnam, la taille de la première tranche à bas prix est modulée avec le nombre de personnes dans le ménage de l'abonné. A Abidjan (Côte d'Ivoire), une partie du prix de l'eau alimente un fonds de développement de l'eau qui finance les réparations et extensions ainsi que les raccordements des usagers pauvres (diamètre inférieur à 15 mm et moins de 5 robinets). Plus de 75% des nouveaux raccordements ont ainsi été effectués gratuitement. Au Sénégal, 71 000 branchements sociaux ont été réalisés en 7 ans (180 \$ par branchement subventionné à 90% par l'Etat) et 400 bornes fontaines ont été installées. Le Gouvernement prévoit de créer 700 forages et 500 puits modernes en 15 ans. A Madagascar, le nouveau code de l'eau vise à satisfaire simultanément aux objectifs d'efficacité économique et d'équité (Encadré n° 13).

³⁷⁹Le distributeur a parfois réduit la distribution par borne-fontaine qui n'est pas "rentable" (Inde, Uttar Pradesh et Togo).

Encadré n°13

LE CODE DE L'EAU DE 1999 DE MADAGASCAR

*Madagascar fait partie des pays les moins avancés (PIB : 246 \$ par habitant). Quelques 63% de sa population est sous la barre de 1\$ par jour et 53% est privée d'accès à l'eau potable. Le Code de l'eau de 1999 (loi n° 98-029 du 20 janvier 1999) vise à donner une base durable aux services de l'eau tout en tenant compte des besoins des plus démunis. M. Charles Rasoza, Ministre de l'Energie et des Mines a exposé la politique suivie en ces termes : "L'eau est une ressource vitale, indispensable à l'homme pour se maintenir en vie, et il faut donc permettre à tous, notamment aux plus pauvres et aux plus démunis d'y accéder. C'est aussi un bien éminemment économique, nécessitant ainsi la mobilisation de mesures économiques et financières devant permettre d'assurer la pérennité des services pour sa distribution aux usagers de façon efficace, c'est à dire en quantité et qualité satisfaisantes. La possibilité pour tous, notamment les plus **pauvres** et les plus démunis, d'accéder à l'eau justifie le droit de l'État de contrôler et d'administrer le processus de production, d'exploitation, et d'utilisation de l'eau dans l'intérêt public".*

*En matière de tarification de l'eau, la loi précise l'obligation de couvrir "le coût réel de l'eau en tenant compte de la capacité de payer des bénéficiaires. La tarification tient compte des besoins des consommateurs et de la qualité du service fourni. Dans ce sens, l'accès aux branchements particuliers sera encouragé notamment par des facilités au niveau des paiements des coûts de raccordement. Toutefois, en milieu rural et dans certaines zones défavorisées au niveau de la disponibilité des ressources en eau notamment, la totalité du coût économique ne pourra pas être imputée à tous les usagers et l'État devra y assurer une contribution par la création d'un Fonds National de l'Eau et de l'Assainissement devant garantir le **droit fondamental pour tous d'accéder à l'eau potable de qualité**". L'État confirme le principe de non gratuité de l'eau pour tous les usagers. En particulier, l'accès à l'eau aux bornes-fontaines sera payant. L'art. 54 de la loi précise que : "Les systèmes tarifaires doivent comprendre des dispositions permettant l'accès au service universel de l'eau potable des consommateurs domestiques ayant les plus **faibles revenus**". Un décret en préparation traitera de la fixation d'une tranche sociale et de l'instauration d'une redevance de branchements sociaux.*

Une forme de solidarité à l'égard des pauvres consiste à alimenter les bornes-fontaines en eau à très bas prix³⁸⁰ ainsi que les marchands d'eau (détaillants soumis à un contrat de modération tarifaire). Ce prix ne devrait pas dépasser le prix de la première tranche ("lifeline tariff"). Ainsi en Tunisie, 2 100 groupements d'intérêts collectifs gèrent des bornes-fontaines alimentées par de l'eau fournie à un prix "social" (5.7 fois moins chère que l'eau pour le tourisme et les gros consommateurs).

12.2.2 Les bornes-fontaines et puits publics

Dans les quartiers informels les plus pauvres, l'approvisionnement en eau par les réseaux est souvent très insuffisant pour le motif que la municipalité se refuse à desservir des occupants illégaux dont elle aimerait se débarrasser et que l'installation de bornes-fontaines pourrait pérenniser l'occupation illégale. En Afrique du Sud, le cas d'un bidonville illégal non alimenté en eau a été soumis à la Cour constitutionnelle qui, en septembre 2000, a condamné la collectivité locale pour inexécution de son obligation constitutionnelle de fournir de l'eau. La municipalité a été obligée d'installer des robinets de distribution d'eau et le gouvernement provincial de donner une subvention à la municipalité pour mettre en œuvre cette solution.

Plusieurs pays font des efforts pour multiplier les bornes-fontaines, kiosques et robinets et les puits/forages motorisés qui alimentent les habitants dans un rayon d'environ 500 m et pour éviter qu'ils ne cessent de fonctionner faute d'entretien ou de réparation. Les ONG humanitaires contribuent à cet effort qui est relativement peu coûteux par personne alimentée en eau. En Ouganda, chaque personne devrait disposer d'une borne à moins de 2 km.³⁸¹ En Indonésie, l'objectif est de passer de 1 million de bornes en 2001 à 1.7 million à la fin de 2002. En Côte d'Ivoire, l'objectif est d'avoir un point d'eau par 400 personnes.³⁸² Au Sénégal, le

³⁸⁰ Ainsi, dans la région de Casablanca, l'alimentation en eau d'un bidonville par le réseau a permis de faire baisser le coût de 15 m³ d'eau de 22 \$ par mois (50% gratuit aux bornes-fontaines et 50% payé aux marchands d'eau) à 8.6 \$ par mois compte tenu d'un forfait de branchement annualisé de 4.7 \$ par mois. 4000 foyers ont été desservis de cette manière. La solidarité s'est manifestée par la réduction des taxes municipales, l'aides des autres usagers (subvention croisée car la première tranche est vendue en dessous du coût réel) et l'équipement simultané du quartier (économie d'échelle causée par la demande collective des usagers).

³⁸¹ Cet objectif est actuellement satisfait pour 52% des personnes, il est prévu d'arriver à 65% en 2006 et 100% en 2015.

³⁸² Plus de 15 000 bornes ont été installées par le Gouvernement en Côte d'Ivoire. Il appartient aux usagers d'en assurer la gestion.

nombre de bornes est en croissance rapide.³⁸³

Il existe trois types de bornes-fontaines: - les bornes-fontaines gratuites sous la protection de la collectivité³⁸⁴ ; - les bornes-fontaines payantes sous le contrôle d'un fontainier qui perçoit le prix de l'eau et entretient les bornes³⁸⁵; et - les bornes-fontaines à prépaiement. Le problème consiste à rendre durable le fonctionnement de ces points d'eau potable sans dépendre des subventions du gouvernement même en cas de disette ou de sécheresse affectant les récoltes des usagers. Ceci implique une forte adhésion des populations locales dont le revenu peut n'être que de 0.5 \$ par jour et par personne.³⁸⁶

Si l'accès à la borne est gratuit, les habitants doivent généralement verser une contribution forfaitaire mensuelle pour payer l'eau, l'entretien, les réparations et les pièces de rechange. A défaut ces frais sont pris en charge par la collectivité territoriale (impôts locaux ou contribution locale quand elle existe, dotation éventuelle du budget central), par des comités d'usagers (contribution par ménage) ou par des mécènes (personnalités, groupes religieux, ONG, etc.). La Figure 18 met en évidence les diverses solidarités pour le financement de l'eau des bornes-fontaines.

³⁸³ Jean Bosco Bazié : Le prix à payer, août 2002 (projet "Renforcement des capacités locales, approvisionnement en eau et partenariats institutionnels au Sahel", Eau Vive). Voir aussi Eau vive actualités, N°32, déc. 2002. Un projet d'approvisionnement en eau de 61 000 € pour 6400 personnes dans trois villages (3 bornes-fontaines, château d'eau, adduction de 6.5 km) a coûté 42 755 € (sous-traitant) + 10689 € (équipe sur place) + 8000 € (collecte des fonds). Ce projet alimente aussi deux autres bornes-fontaines construites par d'autres villages. Il a été financé par Eau vive (51 000 €), les villageois (travail de creusement de tranchées d'une valeur de 4000 €) et une contribution monétaire du village de 10149 € financée par la taxe rurale de capitation, le revenu de champs collectifs et des contributions d'association d'usagers). L'eau du réseau public est fournie à 0.23 €/m³ et revendue à 0.61 €/m³ à la borne. La marge est divisée entre le fontainier (2/3, travail fourni à tour de rôle par les femmes du village) et le fonds du village (1/3). Un tarif social est consenti à 3 familles et deux personnes pauvres. Les coûts de l'eau sont entièrement couverts sauf les investissements. Le projet aurait dégagé une recette nette de 1000 € en quatre mois. L'ONG Sud ouest sans frontières a financé le cuvelage d'un puits pour alimenter 2500 personnes au Sénégal (762 \$). L'eau est gratuite et fait concurrence à un approvisionnement payant par adduction créé par une autre ONG (financement de l'entretien et des réparations).

³⁸⁴ Les puits traditionnels sont généralement gratuits et les autres formes d'approvisionnement sont souvent payantes. A Casablanca, les bornes-fontaines sont gratuites (la municipalité verse 2 M\$ par an), mais dans les zones rurales de l'Atlas, les bornes-fontaines sont payantes. A Hanoï, les bornes-fontaines (1000) sont gratuites comme en Inde ou au Sri Lanka.

³⁸⁵ Au Sénégal, le prix de l'eau des bornes-fontaines (15 F CFA/ 40 litres ou 2.23 centimes d'€, 0.57 €/m³) paye le distributeur (60%), le fontainier (30%), l'entretien et d'autres usages (9%) et l'amortissement (1%). Les bornes-fontaines gratuites ont été remplacées par des bornes-fontaines payantes car la gratuité entraînait d'énormes gaspillages d'eau (50%). Avant l'installation des bornes, la bassine de 22 litres coûtait entre 25 et 50 F CFA. Le versement du prix de l'eau permet accessoirement de financer des projets communautaires (par exemple, moulins à mil) et engendre une appropriation sociale par les femmes qui agissent de manière plus autonome et sont plus respectées.

³⁸⁶ Pour donner un exemple, un employé d'une multinationale du pétrole "bien payé" selon les critères locaux gagne parfois 2 \$ par jour pour nourrir toute sa famille (6 personnes).

Un exemple de schéma mis en place localement est donné à l'Encadré n°14.

Encadré n° 14

CRÉATION ET GESTION D'UN POINT D'EAU AU BURKINA FASO

Eau Vive, ONG française, a financé l'équipement d'un puits (forage de 50 m, pompe, margelle, murets, dalle de propreté, etc. et formation) pour livrer 8 m³ d'eau par jour à un village de 1100 habitants au Burkina Faso (PIB moyen : 220 \$ par personne). L'investissement initial est de 10 000 € (payé par Eau vive pour 94%) et les frais de fonctionnement pour 4 ans sont de 400 €. Sur cette période, le coût de revient de l'eau est de 0.9 € par m³. A ce prix, 28 litres d'eau par jour représentent 5 % des revenus d'une personne très pauvre (0.5 € par jour). Comme la contribution du village a été de 6% de l'investissement en plus de la main d'oeuvre non qualifiée, le prix de l'eau est en fait de 0.09 € par m³. Le comité des usagers collecte une cotisation par famille pour couvrir les frais de fonctionnement et inflige des amendes pour non-respect des règles d'utilisation du point d'eau.

Beaucoup de bornes-fontaines et de pompes cessent de fonctionner peu de temps après leur mise en service (20% en zone rurale de Côte d'Ivoire). La cause est le manque d'entretien et de réparation parfois lié à l'absence de financement de ces travaux ou au manque de volonté du responsable qui se désintéresse d'une technologie qu'il ne maîtrise pas. L'erreur consiste à mettre en place une solution technique sans prévoir le suivi social et économique. Par ailleurs, les distributeurs hésitent à desservir des bornes-fontaines qui leur rapportent peu, sont déficitaires ou sont une source de difficultés avec la population desservie qui ne paye pas l'eau reçue. Aussi est-il utile d'inclure dans le contrat de concession ou de gestion l'obligation d'alimenter et d'entretenir un certain nombre de bornes-fontaines, principalement dans les quartiers non desservis, et de veiller à ce que l'eau potable ne soit pas gaspillée ou utilisée à des usages agricoles.

La présence du fontainier implique un prix de l'eau plus élevé mais un meilleur contrôle (pérennité). Dans certains villages africains, les femmes continuent de s'alimenter en eau selon les méthodes traditionnelles et préfèrent marcher des heures plutôt que de payer le prix de l'eau exigé du fontainier.³⁸⁷ A Bamako, l'eau des bornes-fontaines est vendue à 4 fois le tarif social mais si elle est portée à domicile, elle vaut 17 fois le tarif social. A Jakarta, l'eau des bornes-fontaines vaut 7 fois

³⁸⁷ Bien que les populations les plus pauvres dans les quartiers mal desservis payent leur eau à un prix très élevé aux vendeurs, il semble difficile de se fonder sur ce prix pour financer l'extension des réseaux. En effet, le prix du service public doit être le même pour tous et il paraît difficile de demander aux plus pauvres en banlieue de payer l'eau à un prix supérieur à celui payé par les usagers du centre ville qui bénéficient d'une eau subventionnée.

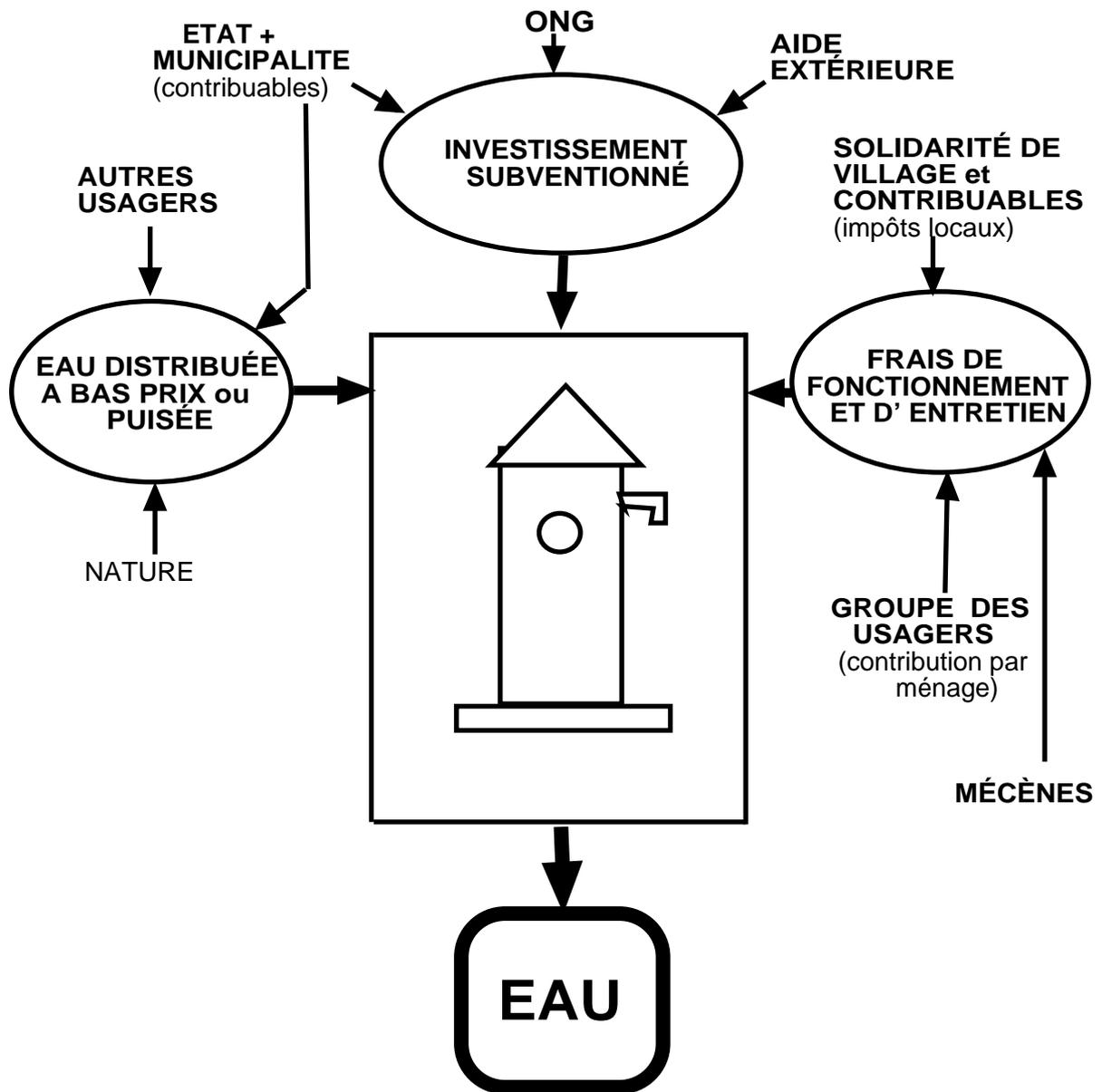


Figure 18 . LES SOLIDARITÉS POUR LE FINANCEMENT DES BORNES FONTAINES
 (en plus du paiement par l'utilisateur au prorata de sa consommation)

le tarif social mais portée à domicile, elle vaut 17 fois le tarif social. Au Niger, l'eau vendue 135 F CFA/m³ au fontainier coûte 1000 F CFA /m³ à l'utilisateur après transport par les porteurs d'eau.³⁸⁸

12.2.3. Les camions citernes

La distribution d'eau par camions citernes est une solution utilisée lorsque les infrastructures manquent ou sont déficientes (accidents, manque de pression, manque de ressources). Cette solution coûteuse rétablit l'égalité d'accès à l'eau. Encore faudrait-il que les pouvoirs publics interviennent pour que le prix de l'eau ne soit pas trop élevé. Mais ce n'est pas toujours le cas, les habitants desservis se préoccupant relativement peu des immigrés récents qui s'entassent dans des zones périphériques.

12.2.4 Les autres fournisseurs

Dans les régions où l'approvisionnement normal en eau est insuffisant, les fournisseurs privés interviennent en complément des distributeurs "officiels" qui ne desservent pas certains quartiers ou qui les desservent de façon très sporadique (coupures fréquentes). Les modes de distribution sont multiples (puits privés, bornes-fontaines privées, kiosques, réservoirs, camions, charrettes, porteurs, réseaux légers, etc.). La différence principale avec les distributeurs officiels est que les fournisseurs privés exigent le paiement du prix plein du service alors que les distributeurs officiels vendent généralement une eau subventionnée. Dans certains cas, les fournisseurs privés abusent de leur situation de monopole (Haïti, Port-au-Prince). Dans d'autres cas, ils fonctionnent sur un marché concurrentiel et offrent des services efficaces et appréciés. Les rentes de situation ainsi créées ne sont pas favorables à l'extension des réseaux publics.

Le secteur informel de l'eau est très important en volume. A Manille, dans les quartiers pauvres, il aurait un chiffre d'affaires dix fois supérieur au secteur formel. Les usagers non raccordés payent le litre d'eau 7.4 fois plus cher que les usagers raccordés et dépensent pour l'eau une somme totale supérieure à celle qu'ils dépenseront lorsqu'ils seront raccordés. Une telle situation est la conséquence du fait que les pouvoirs publics n'exercent pas leurs obligations minimales en matière de service de base.

Pour améliorer l'accès à l'eau des pauvres, il conviendrait de livrer l'eau aux fournisseurs privés à un prix réduit (prix social) sous condition qu'ils pratiquent un prix "normal", voire de soumettre la vente d'eau à un accord de modération tarifaire.

³⁸⁸ 1 € = 656 F CFA, 1000 F CFA = 1.52 €

Mais il est difficile de réglementer un secteur informel opérant en dehors des lois et règlements et tirant avantage du jeu de la loi de l'offre et de la demande dans un contexte de quasi-monopole. La clientèle captive des quartiers informels, atomisée et non-solidaire, est souvent victime de son incapacité à s'organiser pour obliger les vendeurs d'eau et leurs commanditaires à pratiquer des prix raisonnables. L'effort portera alors sur l'organisation d'une réelle concurrence et sur le financement de solutions alternatives moins coûteuses.

13. La solidarité entre contribuables

Pour exercer la solidarité financière au niveau des contribuables, il faut disposer d'instruments fiscaux qui ne sont pas toujours disponibles ou qui sont délicats à mettre en œuvre vu la faiblesse de l'administration ou la corruption. Dans de nombreux pays issus de la colonisation, les structures de pouvoir sont encore très centralisées avec une autonomie locale plus faible qu'avant la colonisation. Pendant longtemps, le pouvoir central est chargé d'organiser la distribution de l'eau et dispense des subventions. Aujourd'hui, le désengagement de l'Etat du secteur de l'eau et l'insuffisance des subventions obligent les communautés et petites municipalités à se prendre en charge. Pour que la décentralisation réussisse, il faudrait fournir les moyens financiers adéquats ou les possibilités de les recueillir (fiscalité locale) lorsque des obligations ou compétences sont transférées. Faute de structures fiscales favorables à l'exercice de l'autonomie locale, les communautés devront organiser par d'autres voies la solidarité au niveau local. Dans le domaine de l'eau, le choix se résumera alors entre organiser des coopératives ou mutuelles d'usagers qui gèrent l'eau pour le bien commun ou transférer l'eau à la sphère marchande. Dans ce dernier cas, il convient de créer les conditions de concurrence pour que cette forme de privatisation permette de satisfaire la demande pour un bien essentiel à un prix raisonnable pour tous.

13.1 Les subventions générales pour l'eau

Comme il est exposé dans les recommandations de la Conférence internationale sur l'eau (Bonn, décembre 2001), "les budgets publics sont et resteront la principale source de financement des investissements dans le domaine de l'eau, en particulier dans les pays à faible revenu". De fait, les investissements dans le secteur de l'eau sont très fréquemment subventionnés mais ils sont d'un niveau insuffisant et ne répondent pas à la demande par suite des contraintes budgétaires. En subventionnant les frais de fonctionnement des services de l'eau, on réduit d'autant les moyens pour rénover les réseaux et les agrandir.

Dans de nombreux pays, le prix de l'eau distribuée par les réseaux est si faible qu'il ne permet même pas de couvrir les dépenses de fonctionnement et d'entretien. Dans beaucoup de villes, l'eau (quand elle est disponible) est très bon marché, par exemple de 0.05 \$ par m³ à Jakarta et de 0.1\$ au Vietnam, mais la continuité et la qualité font parfois défaut.

Curieusement certains politiciens locaux préfèrent un service de l'eau dégradé à une augmentation de prix et agissent comme si "d'autres" allaient payer l'eau. Ils accusent le service public d'incompétence et de mauvaise gestion après avoir poussé le service vers la faillite, puis après privatisation, ils accusent le service privatisé de l'eau d'augmenter les prix, les multinationales ou les bailleurs de fonds d'abuser de leur position. Dans les deux cas, les pauvres sont les principales victimes: dans un premier temps, ils ne reçoivent que peu d'eau à bas prix et de faible qualité et ensuite ils reçoivent beaucoup d'eau d'un prix inabordable qu'ils ne peuvent payer. Le motif de cette situation est que l'eau n'est pas traitée comme un bien essentiel pour les usagers mais sert aux politiciens comme un enjeu de pouvoir ou une monnaie pour obtenir leur réélection. La rationalité économique laisse place à la rationalité politique.

13.2 L'aide sociale

L'aide sociale dans les pays les plus pauvres est limitée par l'absence de crédits budgétaires et la proportion élevée de pauvres. Elle sert surtout à éviter les famines. Elle joue un rôle très faible en matière de logement ou d'accès à l'eau.

13.3 Les aides ciblées pour faciliter le paiement de l'eau des pauvres

Hormis dans le cas du Vietnam, aucun système d'aide ciblée pour l'eau au bénéfice des pauvres n'a été identifié dans les pays les moins développés. La notion de tarif social ou d'aide ciblée pour les pauvres ne semble pas avoir beaucoup d'échos dans certains pays, mais pourrait être retenue en Afrique sur le modèle de ce qui est mis en place en Afrique du Sud (fourniture d'eau potable aux indigents et aux ménages à faible revenu à un tarif réduit subventionné par les contribuables).

Ce système implique que les pouvoirs publics ont pu déterminer qui sont les pauvres qui méritent d'être aidés car ceci ne peut être la responsabilité des fontainiers ou des distributeurs. Or le ciblage des pauvres dans les pays pauvres est une tâche délicate qui implique des frais importants, des risques de corruption et des risques sociaux. Il est particulièrement difficile à mettre en œuvre dans les zones périphériques où la population change rapidement et manque de cohésion sociale. Faute de pouvoir cibler des personnes, on peut cibler des quartiers mais dans ce cas

on peut se demander s'il ne vaut pas mieux s'en tenir aux instruments de la tarification progressive avec différenciation selon le mode de distribution.

Les subventions à l'installation de bornes-fontaines et de puits et à leur fonctionnement constituent une forme d'aide ciblée puisque les ménages aisés utilisent d'autres systèmes de distribution d'eau.³⁸⁹ Le retard pris pour ce type d'équipement en Afrique est significatif de la faiblesse des efforts publics en matière d'aide ciblée. De nouveaux programmes ont été lancés (section 12.2.2) et mériteraient d'être encouragés.

13.4 Les garanties de financement

Lorsqu'une collectivité est susceptible de rembourser le coût d'investissement d'un système d'approvisionnement en eau mais manque de moyens financiers, elle cherche à emprunter les fonds nécessaires mais n'offre parfois pas toutes les garanties nécessaires aux prêteurs. Une forme de solidarité consiste pour les collectivités de la région de se porter collectivement garantes du remboursement du prêt. Ainsi, au Burkina Faso, la Fédération des associations des usagers de l'eau et la région de Bobo Dioulasso a mis en place un fonds de garantie mutuelle. Au Pakistan, les banques de micro-crédit prêtent le prix d'une pompe manuelle à des familles ou groupes de familles.

14. Les objectifs de Johannesburg

Tous les pays et en particulier les pays du troisième groupe ont adopté tant les objectifs de la Déclaration du Millénaire que ceux de Johannesburg (Encadré n° 10) et se sont donc donné des objectifs ambitieux en matière d'approvisionnement et d'assainissement.

Si l'on se fonde sur la tendance observée au cours de la dernière décennie, on peut évaluer la signification des objectifs de Johannesburg en matière d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Le Tableau 23 fait apparaître que l'Afrique subsaharienne devrait accélérer ses réalisations de façon très importante pour satisfaire aux objectifs de Johannesburg ; en effet l'accès à l'eau devrait augmenter de 21.5% et l'accès à l'assainissement de 23.5% alors que les progrès extrapolés sur la base de la décennie précédente ne sont que 6% pour l'accès à l'eau et 0% en matière d'assainissement. Pour des pays d'Asie du Sud, les progrès à accomplir en matière d'assainissement sont très importants. Au contraire, pour l'Amérique latine ou l'Afrique du Nord/Moyen-Orient, les objectifs de Johannesburg sont très réalistes.

³⁸⁹ Dans beaucoup de pays, les bornes-fontaines ont été installées par le distributeur ou les pouvoirs publics. Les personnages puissants aimaient créer de belles fontaines qui ornent encore aujourd'hui les places de certaines villes.

Tableau 23

**LES OBJECTIFS DE JOHANNESBURG AU REGARD DES
PERFORMANCES PASSÉES**

APPROVISIONNEMENT EN EAU (% de la population)

<i>Région</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>Extrap. 2015</i>	<i>Objectif 2015</i>	<i>Observations</i>
<i>Afrique subsahar.</i>	53	57	+6	+21.5	<i>Objectif irréaliste</i>
<i>Asie Est Pacif.</i>	71	76	+7.5	+12	<i>Objectif ambitieux</i>
<i>Asie du Sud</i>	72	85	+19.5	+7.5	<i>Objectif réaliste</i>
<i>Amérique latine</i>	82	86	+6	+7	<i>Objectif réaliste</i>
<i>Moy. Or. Afr.Nord</i>	82	87	+7.5	+6.5	<i>Objectif réaliste</i>

ASSAINISSEMENT (% de la population)

<i>Région</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>Extrap. 2015</i>	<i>Objectif 2015</i>	<i>Observations</i>
<i>Afrique subsahar.</i>	54	53	0	+23.5	<i>Objectif irréaliste</i>
<i>Asie Est Pacif.</i>	26	48	+33	+26	<i>Objectif ambitieux</i>
<i>Asie du Sud</i>	22	34	+18	+33	<i>Objectif irréaliste</i>
<i>Amérique latine</i>	72	77	+7.5	+11.5	<i>Objectif réaliste</i>
<i>Moy. Or. Afr.Nord</i>	72	83	+16.5	+8.5	<i>Objectif réaliste</i>

Source : Unicef, 2002.

L'effort financier attendu de l'Afrique subsaharienne pour améliorer l'approvisionnement et l'assainissement peut être calculé par extrapolation des données pour la période 1990-2000. Il ressort de ces calculs (Tableau 24) que les besoins financiers sont importants puisque l'Afrique devrait investir beaucoup plus dans l'avenir que par le passé. Concrètement, le calcul fait apparaître que l'effort national et l'aide internationale pour l'Afrique devraient doubler, ce qui n'a rien de surprenant au vu de la situation sanitaire de l'Afrique.

Tableau 24

**EFFORT FINANCIER A FOURNIR EN AFRIQUE
POUR L'EAU POTABLE**

	<i>Période 1990-2000</i>	<i>Période 2000-2015</i>	<i>Suppl.invest.^{c)} en 2000-2015</i>
<i>Approvisionnement</i>			
<i>Pop.desservie</i>	<i>13.5 M/an</i>	<i>26.9 M/an</i>	
<i>Coût invest.</i>	<i>4.09 Md\$/an^{a)}</i>	<i>8.15 Md\$/an^{b)}</i>	<i>4.06 Md\$/an</i>
<i>Assainissement</i>			
<i>Pop.desservies</i>	<i>9.8 M/an</i>	<i>27.3 M/an</i>	
<i>Coût invest</i>	<i>0.54 Md\$/an</i>	<i>1.50 Md\$/an</i>	<i>0.96 Md\$/an</i>
<i>Total investissements</i>	<i>4.63 Md\$/an</i>	<i>9.65 Md\$/an^{d)}</i>	<i>5.02 Md\$/an</i>
<i>dont aide (68%)</i>	<i>3.15 Md\$/an^{e)}</i>	<i>6.56 Md\$/an</i>	<i>3.41 Md\$/an</i>

Notes : a) Population nouvellement desservie chaque année du fait des investissements effectués (coût moyen de 303 \$ par personne pour l'approvisionnement et de 55 \$ par personne pour l'assainissement).

b) Montant des investissements à effectuer pour atteindre les objectifs de Johannesburg par extrapolation des chiffres pour 1990-2000.

c) Supplément d'investissements à prévoir par rapport à la période 1990-2000.

d) Montant similaire à l'évaluation basse des besoins en Afrique subsaharienne.

e) Ce chiffre est très différent de l'estimation de l'OCDE (0.94 Md\$/an pour l'Afrique).

Hypothèses : a) Coût d'investissement par personne à desservir identique en 2000-2015 et en 1990-2000. Montant faible pour l'extrapolation pour l'assainissement. b) Fraction de l'aide inchangée (68%). c) Croissance démographique selon le rapport GWSSAR 2000.

Tableau 25**INVESTIR POUR AMÉLIORER L'ACCÈS À L'EAU**

<i>Pays</i>	<i>Personnes sans accès eau</i>	<i>0.25% PIB/an</i>	<i>15 x 0.25% PIB /an/ personne sans eau</i>
	<i>(millions)</i>	<i>(M\$)</i>	<i>(\$ / pers.)</i>
<i>PECO/CEI</i>	36	2272	945
<i>Amérique latine</i>	79	4972	945
<i>Moyen Orient/Afr.Nord</i>	29	1327	685
<i>Asie Est/Pacifique</i>	460	5305	172
<i>Asie du Sud</i>	179	1710	143
<i>Afr.subsaharienne</i>	272	773	43
<i>Pays en développement</i>	1012	14565	217
<i>dont pays moins avancés</i>	237	423	26

Note : si chaque pays faisait un effort similaire pour améliorer l'accès à l'eau (investissement additionnel de 0.25% du PIB), les fonds disponibles par personne sans eau accumulés en 15 ans sont très faibles en Afrique subsaharienne).

Source : UNICEF 2001, UNDP 2001 (données pour 1999).

Un autre approche consiste à évaluer les moyens qui seraient éventuellement disponibles si les pays devaient consacrer 0.25% de leur PIB à des investissements additionnels pour améliorer l'accès à l'eau.³⁹⁰ Le chiffre de 0.25% est proche de la moyenne des investissements pour l'eau au cours des années 90 par les pays en développement (15 Md\$/an, Tableau 13). Ainsi qu'il apparaît au Tableau 25, l'Afrique subsaharienne et les pays les moins avancés disposeraient après 15 ans de 26 ou 43 \$ par personne sans accès à l'eau en 1999. Un tel effort de 26 \$ en 15 ans

³⁹⁰ En France, le total des investissements pour la mobilisation de la ressource est en 1999 de 13 MdF (0.15% du PIB), auquel il convient d'ajouter 25 MdF pour le traitement des eaux usées. Ces chiffres de l'IFEN ont été récemment revus à la baisse (4.2Md€ au lieu de 6 Md€). Au Mexique, les investissements pour la ressource et l'assainissement ne sont que de 0.1% du PIB en 2000. Dans les pays de l'OCDE, l'investissement dans l'assainissement/traitement du secteur public représente en moyenne 0.19% du PIB (*Envir.Perf. Reviews Water*, OECD, p. 16, March 2003).

correspond à 1.7 \$ par an et par personne, ce qui est significatif si l'on sait que ces pays ne consacrent que 11 \$ par an à leur santé dont 6 \$ par personne pour la santé publique.³⁹¹ En contrepartie, un tel montant est faible au regard des coûts probables

Tableau 26

COÛT DE MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS DE LA DÉCLARATION DU MILLÉNAIRE

	<i>Amér.lat.</i>		<i>Asie Sud</i>		<i>Afr.subsah.</i>	
	<i>Popul.</i>		<i>Popul.</i>		<i>Popul.</i>	
	<i>Tot.</i>	<i>Acc.</i>	<i>Tot.</i>	<i>Acc.</i>	<i>Tot.</i>	<i>Acc.</i>
<i>Popul. urb.1999</i>	370	337	412	379	198	162
<i>Popul. urb.2015</i>	489	467	673	572	375	341
<i>Popul urbaine à desservir (M)</i>	130		193		179	
<i>Popul.rurale 1999</i>	124	78	966	821	393	157
<i>Popul.rurale 2015</i>	123	100	1089	1007	491	344
<i>Popul. rurale à desservir (M)</i>	22		186		187	
<i>PIB/hab.(en \$/an)</i>	4026		496		524	
APPROVISIONNEMENT EN EAU - INVESTISSEMENT ADDITIONNEL						
<i>Coût accès pop.urb.(Md\$)</i>	20.8		30.9		28.6	
<i>Coût accès pop.rur.(Md\$)</i>	0.9		7.4		7.5	
<i>Coût accès total (Md\$)(15 ans)</i>	21.7		38.3		36.1	
<i>Coût annuel (Md\$/an)</i>	1.4		2.6		2.4	
<i>Coût par personne(\$/ hab./an)</i>	2.9		1.9		4.1	
<i>Coût /PIB (% PIB)</i>	0.073		0.37		0.77	

Notes : population : en millions ; popul.tot. en zone urbaine ou en zone rurale ; population acc. : nombre de personnes avec accès à l'eau potable en zone urbaine ou en zone rurale ; popul à desservir : nombre de personnes supplémentaires qui doivent accéder à l'eau potable (réduire d'ici à 2015 de 50% les populations sans accès à l'eau). Coût calculé sur la base d'une estimation faible de 160 \$ par habitant à desservir en eau dans les zones urbaines et 40 \$ par habitant à desservir dans les zones rurales. Données démographiques et économiques : PNUD, 2001.

³⁹¹ Au Mali (73% de la population sous 1 \$/jour), les dépenses annuelles totales de santé sont de 11 \$ par habitant et en Côte d'Ivoire (12% sous 1 \$/jour) de 28 \$, ce qui est peu par comparaison à l'Afrique du Sud : 230 \$. En termes de % PIB, les pays les moins avancés dépensent 1.5 - 2% pour les dépenses publiques de santé alors que la France dépense 7.3%.

des investissements pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement.³⁹² Par contre, les pays en développement dans leur ensemble disposeraient selon ce calcul de 217 \$ par personne et les pays d'Amérique latine de 945 \$ par personne sans eau, ce qui est suffisant pour faire les améliorations envisagées.

Plutôt que de fixer a priori la part des investissements consacré à l'eau, on peut calculer les investissements à effectuer pour satisfaire aux objectifs en matière d'approvisionnement compte tenu des effets combinés de la croissance démographique et de la croissance urbaine. Le Tableau 26 donne un calcul des efforts à fournir dans les trois régions si l'on suppose que l'accès à l'eau est relativement bon marché et coûte en moyenne 160 \$ par personne sans accès en zone urbaine et 40 \$ par personne sans accès en zone rurale.³⁹³ Le principal problème financier consiste dans ce cas à donner accès à l'eau aux populations nouvelles qui se concentrent au voisinage des villes. Les efforts financiers pour l'approvisionnement seulement sont faciles à satisfaire pour les pays d'Amérique latine et plus lourds pour l'Asie du Sud mais sont très significatifs pour l'Afrique subsaharienne³⁹⁴ qui devrait affecter 0.77% du PIB à l'approvisionnement en eau seulement. Compte tenu des investissements effectués par l'Afrique pour l'eau potable au cours des années 90 (4 Md\$/an), cet effort pour l'approvisionnement (2.4 Md\$/an) ne constitue pas une trop lourde charge. En faisant appel à des technologies peu coûteuses pour améliorer l'approvisionnement en eau dans ces pays, les dépenses envisagées sont donc d'un montant compatible avec les moyens financiers disponibles.³⁹⁵ Cette observation devrait amener les États à financer un plus grand nombre de projets légers et à

³⁹² Le coût moyen d'investissement pour l'approvisionnement varie beaucoup selon les techniques utilisées et les conditions locales (zones rurales ou urbaines, densité de l'habitat). Pour les branchements standards, il faut compter de 100 à 200 \$ et pour les autres systèmes (bornes, forages, puits) de 20 à 60 \$ par personne desservie (GWSSAR 2000). L'assainissement est du même ordre de grandeur. Au Maroc, le gouvernement a donné accès à l'eau à 6 millions de personnes pour un prix de 200 M\$ (33 \$/personne en milieu rural). Au Mexique, les nouveaux branchements coûtaient 220 \$ par habitant pour l'approvisionnement et 180 \$ pour l'assainissement, soit 400 \$ par habitant en 2001. Dans "Making Water Everybody's Business" (p.60), les auteurs ont utilisé le chiffre moyen d'investissement de 500 \$ par personne pour l'ensemble de l'approvisionnement et de l'assainissement.

³⁹³ Ces chiffres correspondent aux estimations de GWSSAR mais les réalisations au cours de 1990-2000 ont été plus coûteuses en Afrique.

³⁹⁴ Selon le GWSSAR, il faudrait augmenter en 15 ans le nombre de raccordements à l'eau en Afrique de 83% par rapport à la situation actuelle, mais de seulement 33% en Asie et en Amérique latine. Le nombre de nouveaux raccordements serait de 1.5 milliard dont 980 millions en Asie, 404 millions en Afrique et 147 millions en Amérique latine.

³⁹⁵ Les actions des ONG en matière d'approvisionnement coûtent entre 10 et 20 \$ par personne desservie. Pour WaterAid, un programme d'approvisionnement, d'assainissement et d'hygiène coûte 15 £ par personne (23 €/pers.).

réduire la priorité donnée aux projets plus coûteux d'équipement des villes avec une technologie lourde et coûteuse en investissements.

Mais si l'accès à l'eau coûte en moyenne 200 \$ par personne (c.-à-d. 300 \$ en ville et 100 \$ à la campagne), il faudrait prévoir un investissement de 4.8 Md\$/an pour l'approvisionnement en eau et un montant similaire pour l'assainissement. Dans ce cas, les montants en jeu dépassent largement ce qui fut dépensé auparavant (5.6 Md\$/an en Afrique, Tableau 13). Finalement si l'on utilise le coût moyen des réalisations effectuées en Afrique dans les années 90 (303 \$/personne ayant obtenu l'accès à l'eau), l'investissement à prévoir pour l'approvisionnement en eau passerait à 6.9 Md\$/an auquel s'ajouteraient les coûts d'assainissement. Dans cette hypothèse, il se posera un sérieux problème de financement car il faudrait passer d'une dépense de 5 Md\$/an (Tableau 13) à une dépense de près de 14 Md\$/an.

Selon le montant du coût moyen des branchements³⁹⁶, il faut prévoir la continuation des efforts de financement au rythme actuel ou au contraire leur accélération. Il convient donc d'être très prudent sur les projections financières concernant les coûts de mise en oeuvre des objectifs de Johannesburg. L'opinion générale est qu'il faudra au moins doubler les efforts actuels dans le domaine de l'eau potable, mais quel est ce montant? Pour évaluer le bien-fondé de cette opinion, il faudra effectuer des études complémentaires au cas par cas et en fonction de la technologie choisie. Il est parfaitement envisageable d'augmenter les branchements légers plutôt que les branchements lourds et coûteux car le but principal est d'améliorer l'accès à l'eau du plus grand nombre dans un délai déterminé.

15. La solidarité au plan international

Dans le cas des pays à faible revenu, la solidarité internationale permet de financer les infrastructures d'approvisionnement en eau car les moyens disponibles au plan interne sont très insuffisants. L'aide publique au développement joue un rôle important puisque l'aide totale a été de 21.6 Md\$, soit en moyenne 9.2 \$ par habitant (2.1% du PIB) pour l'ensemble des pays du troisième groupe (PNB inférieur à 765 \$ par habitant). L'Afrique subsaharienne a reçu 11 Md\$ d'aide, soit 18.3 \$ par habitant. L'aide au développement dans les pays les moins avancés a diminué entre 1990 et 1998 de 26 à 18 % de l'aide totale tandis que l'aide totale a diminué de 77 à 66 \$ par habitant des pays donateurs du CAD-OCDE, soit une diminution de 38% de l'aide reçue par les pays les moins avancés.

L'aide au développement dans le domaine de l'eau consiste à la fois en une

³⁹⁶ A Buenos Aires, les coûts de branchement d'un nouvel abonné (plusieurs usagers) sont de 600 \$ pour l'approvisionnement en eau et de 1000 \$ pour l'assainissement.

aide technique, notamment pour le choix des solutions techniques appropriées et en la mise en place de mécanismes sociaux de solidarité locale (empowerment) et de participation, auxquels s'ajoute une assistance financière des États (aide publique au développement, allégement de dettes³⁹⁷, etc.), des municipalités (y compris aides des villes jumelées), des services de l'eau, des entreprises privées et des ONG (associations d'immigrés dans les pays industrialisés³⁹⁸, organismes caritatifs, fondations³⁹⁹, etc.).

Dans plusieurs projets de distribution d'eau dans les pays les moins avancés, les investissements ont été principalement financés par des organes extérieurs⁴⁰⁰ tandis que les usagers et les pouvoirs locaux fournissaient une aide matérielle (creuser des tranchées, faire des réseaux locaux, recueillir le prix de l'eau) et une contribution en capital assez faible. Ainsi le projet de Hitosa mené par Wateraid en Ethiopie contient une aide extérieure de 79% et une aide gouvernementale de 4%.⁴⁰¹ La contribution locale est de 17%. Dans cet exemple, le prix de l'eau couvre les coûts de fonctionnement et les donateurs d'aide ont financé la plupart des coûts d'investissement. Selon Wateraid, "no real alternative to external financing has yet been identified". Ceci n'est d'ailleurs pas très différent de ce qui se passerait dans les régions reculées des pays en transition où l'approvisionnement en eau serait probablement réalisé avec des fonds communautaires et des aides du gouvernement central.

L'aide au développement pour l'eau

Réduire de moitié la proportion de personnes sans accès à l'eau aura des implications financières particulièrement lourdes pour les pays du troisième groupe qui ont le plus grand retard et devraient faire les plus gros efforts. Les pays les moins avancés auront beaucoup de mal à progresser plus rapidement que les autres

³⁹⁷ Selon le Président Chirac (Johannesburg, septembre 2002), "La France proposera que la dette des pays à revenu intermédiaire très endettés puisse être partiellement allégée en contrepartie d'efforts de réduction de la pauvreté, en particulier pour l'éducation et la santé, et d'investissements dans les domaines cruciaux du développement durable, tels que l'eau ou l'énergie."

³⁹⁸ Comme le dit M. Amani Toumani Touré, président du Mali, "on part en France pour permettre - grâce à l'épargne renvoyée au pays - la construction d'un château d'eau, d'une route, d'un dispensaire...". (*Le Monde*, 12/9/2002). L'aide publique au développement du Mali est de 55 M€/an alors que les immigrés maliens rapatrient 90 M€ par an.

³⁹⁹ La fondation américaine Hilton a monté en 2002 un projet de 41 M\$ pour l'accès à l'eau potable et à l'assainissement d'ici 2008 de populations rurales du Ghana, Mali et Niger. Les États-Unis contribuent 4.4 M\$, l'UNICEF 1.7 M\$ et le reste est financé par des apports privés.

⁴⁰⁰ Par exemple, l'assainissement de Ouagadougou été principalement pris en charge par la France (9.1 M€ dont 7 M€ AFD, 2 M€ IDA et 0.1 M€ Burkina Faso).

⁴⁰¹ *Hitosa Water Supply : a people's project*, Wateraid, 1998 (fourniture d'eau à 60 000 personnes par un aqueduc de 140 km, coût : 1.1 M£, soit 29 € par personne)

pays pour atteindre les objectifs adoptés internatio-nalement en matière d’approvisionnement et d’assainissement.⁴⁰² Dans ces conditions, il est manifeste qu’**une aide extérieure importante est absolument nécessaire** pour tenter de satisfaire aux objectifs de la Déclaration du Millénaire dans les pays les plus pauvres et en particulier dans tous les pays dont le PIB par habitant est inférieur à 2 \$ par jour.⁴⁰³

Une telle conclusion n’a rien de surprenant et d’ailleurs le Plan d’action de Johannesburg fait référence dans le domaine de l’eau à l’assistance financière et à la mobilisation des ressources financières au niveau international. En outre, il faudra contribuer au financement de l’assainissement qui est très déficient et pour lequel la volonté de payer est faible ainsi qu’à la promotion de l’hygiène.

L’augmentation du volume de l’aide pour l’eau des plus démunis pourra être obtenue par une augmentation du volume total de l’aide mais aussi par une réorientation de l’aide pour l’eau existante vers des pays et zones qui en ont le plus besoin.

Selon les données statistiques de l’OCDE sur l’aide pour l’eau (1999 -2000) celle-ci se répartit comme suit en fonction du taux d’accès à l’eau :

Taux inférieur à 60% :	514 M\$ (28 pays)
Taux entre 60 à 79% :	1768 M\$ (31 pays)
Taux entre 80 à 94 % :	1987 M\$ (29 pays)
Taux supérieur à 95% :	406 M\$ (19 pays).

⁴⁰² Entre 1990 et 2000, le taux d’accès à l’eau est passé de 57 à 62% en Afrique, de 76 à 81% en Asie et de 82 à 85% en Amérique latine. Pour l’assainissement, les taux ont passé de 61 à 60% en Afrique, de 37 à 40 % en Asie et de 72 à 78 % en Amérique latine (GWSSAR 2000). En chiffres absolus, le nombre de personnes sans accès à l’eau dans le monde est passé de 1126 millions à 1039 millions et pour les personnes sans assainissement de 2361 à 2403 millions. La situation s’est particulièrement dégradée en Afrique avec une croissance de 266 millions à 300 millions de personnes sans accès à l’eau et de 242 à 313 millions sans assainissement.

⁴⁰³ Selon M. M. Muller, Directeur général du DWAF d’Afrique du Sud, la Conférence de Bonn a convenu que l’aide au développement pour l’eau devrait être augmentée au moins au niveau de 9 Md\$ “to address the basic needs backlog, clearly within reach of a concerted international programme. Rich world delegates did not welcome evidence that current policies based on community and country self-sufficiency would not enable the least developed countries to eradicate their water backlogs. They could not acknowledge that the target their heads of state committed to at the UN Millenium session - reducing by half the number of people without access to safe water by 2015 – was out of reach” (Extrait de “Water Trailers the Challenges for the Jo’burg Earth Summit”). Selon les recommandations de Bonn : “Estimates for required global investment in all forms of water related infrastructure vary widely up to \$180 billion annually, compared to a current estimated level of \$ 70-80 billion. Water supply and sanitation for basic human needs, however, accounts for only a small proportion of these totals : its needs are estimated at approximately \$20 billion annually, compared to a current level of 10 billion.”

L'ensemble des pays ayant le moins bon accès à l'eau potable a donc reçu moins de 49 % du total des aides et les pays ayant les besoins les plus criants n'ont reçu que 11% de l'aide. Au plan géographique, l'Afrique subsaharienne a reçu 20 % de l'enveloppe totale de l'aide pour l'eau⁴⁰⁴ alors qu'elle a des besoins exprimés en personnes à brancher ou en investissements à prévoir (Tableaux 23 et 24) de l'ordre de 30 % des besoins mondiaux.

De même, l'aide pour l'eau est de 0.54 \$ par personne dans les pays à faible revenu et de 1.28 \$ par personne dans les pays à revenu intermédiaire. Le groupe des pays moins avancés qui devrait être prioritaire, a reçu une aide pour l'eau de 0.78 \$

Tableau 27

**RÉPARTITION DE L'AIDE TOTALE
SELON LE MONTANT DE L'AIDE PAR PAYS ET LE PIB**

<i>Aide/pays PIB (\$/hab.)^{a)}</i>	<i>1-29M\$</i>	<i>30-99M\$</i>	<i>100M\$ et +</i>	<i>Total</i>	
<i>0 à 1500 \$</i>	<i>21 p. 208 M\$</i>	<i>7 p. 315 M\$</i>	<i>1 p. 411 M\$</i>	<i>29 pays 664 M\$</i>	<i>23 M\$/pays. (14%)</i>
<i>1500 à 3000 \$</i>	<i>13 p. 66 M\$</i>	<i>5 p. 248 M\$</i>	<i>3 p. 512 M\$</i>	<i>21 p. 826 M\$</i>	<i>39 M\$/pays (18%)</i>
<i>3000 à 6000 \$</i>	<i>16 p. 136 M\$</i>	<i>4 p. 179 M\$</i>	<i>6 p. 1806 M\$</i>	<i>26 p. 2121 M\$</i>	<i>82 M\$/pays (45%)</i>
<i>6000 \$ et +</i>	<i>5 p. 27 M\$</i>	<i>1 p. 39 M\$</i>	<i>3 p. 998 M\$</i>	<i>9 p. 1064 M\$</i>	<i>118 M\$/pays. (23%)</i>
<i>Total</i>	<i>55 pays 437 M\$</i>	<i>17 pays 781 M\$</i>	<i>13 pays 3457 M\$</i>	<i>85 pays 4675 M\$</i>	<i>55 M\$/pays. (100%) (74%)</i>

Notes :

a) PIB /hab. en 1999 (corrigé des PPA).

b) Montant de l'ensemble de l'aide pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement des pays tels que répertorié par l'OCDE pour la période 1999-2000.

⁴⁰⁴ OCDE, Statistiques DAC/CRS pour 1996-2001. L'aide pour l'eau a culminé en 1995 et est en décroissance depuis lors. *Improving Water Management*, OECD, 2003 (Fig.7.1).

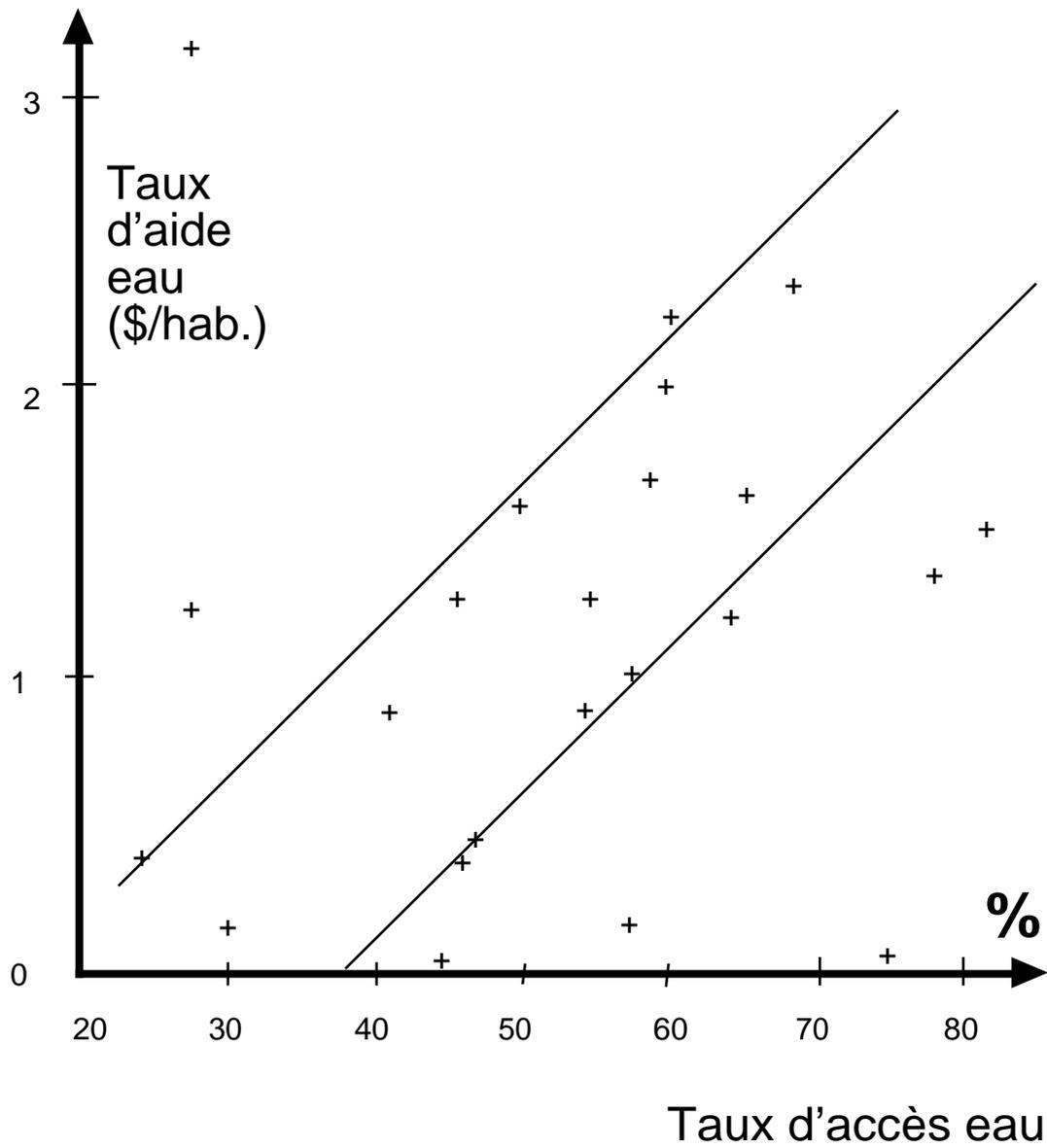


Figure 19. CORRÉLATION ENTRE LE TAUX D'AIDE POUR L'EAU ET LE TAUX D'ACCÈS À L'EAU POUR LES PAYS DONT LE PIB EST INFÉRIEUR À 1500 \$/HAB.

par personne et par an, c.-à-d. 4.3% du total de l'aide au développement (17.8 \$ par personne). Les pays les plus pauvres reçoivent donc proportionnellement moins d'aide pour l'eau que les pays à revenu intermédiaire.

La répartition de l'ensemble de l'aide pour l'eau selon le PIB/habitant et le montant reçu par les pays (Tableau 27) fait apparaître que la majorité de l'aide est attribuée à 13 pays (74%) dont 9 pays ayant un PIB/hab. supérieur à 3000 \$. Ces pays ont reçu en moyenne 266 M\$ par pays. Par contre, 72 pays se partagent 26% de l'aide et reçoivent 17 M\$ par pays. Les 50 pays dont le PIB est inférieur à 3000 \$ /hab.) n'ont reçu que 32 % de l'aide pour l'eau qui a été versée pour l'essentiel à 35 pays ayant un PIB supérieur à 3000 \$. L'analyse serait légèrement plus favorable aux pays moins développés si l'on n'examinait que les dons et si l'on excluait les prêts qui ne sont consentis qu'aux pays les plus solvables.⁴⁰⁵

Si l'on se limite aux seuls pays à faible revenu (moins de 1500 \$/hab.), la Figure 19 montre qu'il existe une forte corrélation entre le taux actuel d'aide pour l'eau (aide par habitant) et le taux d'accès à l'eau potable. Autrement dit, l'aide pour l'eau va principalement aux pays déjà bien pourvus et non aux pays qui ont actuellement les plus grands besoins pour l'eau. Ceci peut refléter les priorités de longue date des pays bénéficiaires qui absorbent de nouvelles aides s'ils ont déjà progressé.⁴⁰⁶ Cette corrélation ne montre pas qu'il existe une volonté de résoudre de façon prioritaire les plus graves défauts d'accès à l'eau potable tant de la part des pays bénéficiaires particulièrement en retard que de celle des pays donateurs. Il existe toutefois des exceptions puisque l'aide pour l'eau est plus importante pour le Burkina Faso (8.36 \$/hab., 56%), le Kenya (6.93 \$/hab., 49%), le Bénin (3.7 \$/hab., 63%) et le Tchad (3.12 \$/hab., 27% d'accès à l'eau).

Pour que l'Afrique subsaharienne puisse satisfaire aux objectifs de Johannesburg en matière d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement, il faudrait selon certaines estimations consentir des investissements complémentaires

⁴⁰⁵ Les dons pour l'eau représentent 1.2 Md\$ par an sur un montant total d'aide pour l'eau aux pays en développement de 4.1 Md\$ par an en 1999-2001 (OECD : Creditor Reporting System ; *Aid activities in the water sector 1997-2001*, OECD, 2003). Pour les pays les moins avancés, il y a eu 0.36 Md\$ par an de dons et 0.26 Md\$ de prêts. Total de l'aide pour les PMA : 0.62 Md\$ d'aide pour l'eau pour 700 millions de personnes (0.9 \$ par personne). Dans son ensemble, l'Afrique a reçu 0.94 Md\$/an d'aide pour l'eau par an alors que l'aide totale pour l'eau atteignait 3 Md\$/an plus 1.1 Md\$/an de flux non concessionnels. Ces chiffres d'aide réunis par l'OCDE sont beaucoup plus faibles que ceux figurant dans le GWSSAR (Tableaux 13 et 24). Si l'on ramène l'aide fournie à la population sans accès à l'eau, l'ensemble des pays en développement a reçu 4.1 \$ par personne sans accès et par an (dons : 1.22, prêts 1.71, flux non concessionnels : 1.17) à comparer à 2.61 \$ pour les pays les moins développés (dons : 1.53 et prêts 1.08) et 2.46 \$ pour l'Afrique subsaharienne (dons : 1.43 et prêts 1.03) .

⁴⁰⁶ Voir la parabole des talents (Mat. 25. 29) : " Car on donnera à celui qui a, et il sera dans l'abondance, mais à celui qui n'a pas, on ôtera même ce qu'il a".

importants qui pourraient atteindre 300 Md\$⁴⁰⁷ en 15 ans (20 Md\$/an) et qui s'ajoutent aux dépenses courantes pour l'eau. Toutefois ce chiffre paraît élevé et pouvoir être fortement réduit si l'on se contente de répondre aux besoins urgents d'eau potable ⁴⁰⁸ (opinion de MM. Jolly et Muller, section 9.3). Si le programme d'action mis en œuvre en Afrique a coûté 6 Md\$/an et si le taux d'aide restait à 68%, il faudrait mobiliser pour l'Afrique une aide pour l'eau de 4.1 Md\$/an à comparer au chiffre actuel de 0.6 Md\$/an selon les chiffres de l'OCDE.

D'une manière plus générale, une action énergique de solidarité internationale s'avère **indispensable** pour apporter une solution aux problèmes d'eau dans **les pays les moins avancés**. En plus de l'aide actuelle pour l'eau (évaluée à 3.2 Md\$/an par l'OCDE), il faudrait mobiliser au minimum un supplément d'aide du même ordre de grandeur pour aider ces pays à satisfaire aux objectifs de Johannesburg. A cet effet, il faudrait augmenter le montant de l'aide pour l'eau soit par des ressources additionnelles, soit par réorientation des programmes d'aide vers la satisfaction des besoins en eau des pays qui en ont le plus besoin.

Si l'on retient comme importants les objectifs adoptés internationalement et si l'on fait foi à la priorité accordée à la lutte contre la pauvreté, il paraît de plus en plus nécessaire de "résolument réorienter les outils financiers existants vers les population pauvres qui sont à majorité rurales ou habitantes de petits centres en pleine expansion".⁴⁰⁹ Les moyens limités d'aide pour l'eau devraient être utilisés là où ils sont les plus nécessaires au vu des besoins plutôt que dans des pays qui devraient être en mesure de satisfaire aux objectifs de Johannesburg sans appui extérieur. Mais cela implique aussi que les pays bénéficiaires de l'aide changent de politique et donnent vraiment la priorité aux problèmes d'accès à l'eau.

La bonne gouvernance de l'eau et un contexte favorable pour l'exercice des responsabilités par les pouvoirs locaux dans le domaine de l'eau sont des éléments importants pour mener une politique de l'eau plus vigoureuse. L'amélioration des

⁴⁰⁷ Les chiffres avancés dans la proposition française de partenariat de type II sur l'accès à l'eau et à l'assainissement présentée à Johannesburg sont de 120 à 600 Md€ pour l'approvisionnement et l'assainissement en Afrique. Fournir l'eau et l'assainissement à 360 millions de personnes au prix moyen de 800 \$ par personne branchée représente une dépense totale de 288 M\$. Si l'on utilise les chiffres d'investissements applicables au Mexique, la dépense n'est que de 144 Md\$.

⁴⁰⁸ Selon la Déclaration d'Accra sur l'eau et le développement durable (avril 2002), les besoins de financement urgents en Afrique sont de 8 Md\$/an. "There is a need for an annual investment level of US\$ 20 billion per year for the development of water infrastructure, as articulated in the African Water Vision for 2025. However, an initial investment target of US\$10 billion per year is suggested to meet urgent water needs. The breakdown is approximately as follows: approximately US\$ 6 billion will be required annually to meet basic water supply and sanitation targets, US\$ 2 billion to promote irrigated agriculture and a further US\$ 2 billion to support the software of institutional development, capacity building, research, education and information management."

⁴⁰⁹ P.M. Grondin : De Johannesburg à Kyoto, *La lettre de pS-Eau*, N°51, oct. 2002.

institutions devrait permettre l'augmentation de l'aide internationale dans le secteur de l'eau. En outre, il est important d'offrir une stabilité des conditions juridiques et économiques⁴¹⁰ pour attirer les investissements dans le domaine de l'eau là où ils paraissent envisageables sans alourdir les coûts du fait de primes de risque portant sur pour des investissements de long terme.⁴¹¹

Comme les dispositifs traditionnels d'aide n'apportent pas en l'état une aide suffisante au regard des objectifs adoptés, il faudra aussi examiner la possibilité de créer un fonds spécial eau-pauvreté qui serait dédié aux collectivités les plus pauvres plutôt qu'aux pays particulièrement attractifs pour les investissements directs étrangers ou pour les bailleurs de fonds. Un tel fonds pourrait recevoir une part importante des augmentations d'aide publique au développement annoncées par les États-Unis et l'Union européenne à Monterrey⁴¹² ainsi que les aides pour l'eau fournies volontairement par la société civile. Il pourrait aussi être financé par un impôt de solidarité s'il devait être créé⁴¹³ ou par d'autres mécanismes innovants tels que le "centime pour l'eau" (voir section 4.3). Un tel fonds devrait être tourné vers des réalisations en faveur des plus démunis et pourrait, par exemple, se fixer pour objectif de créer chaque année 50 000 nouveaux point d'eau dans les pays les moins avancés et de soutenir les ONG de terrain dans ce but. Cette aide devrait être liée à des réalisations concrètes, par exemple en fonction du nombre de personnes qui acquièrent l'accès à l'eau potable.

⁴¹⁰ Le blocage des prix de l'eau en cas d'inflation constitue à cet égard l'exemple type de mesure démagogique qui porte atteinte à la pérennité de l'approvisionnement.

⁴¹¹ Les flux nets d'investissements directs étrangers vers les pays à revenu faible (1% du PIB de ces pays) sont très inférieurs à l'aide publique au développement (2.1%). Les investisseurs ne consacrent aux pays moins avancés que 5.4% des flux totaux vers les pays en développement car ils se méfient des conditions socio-politiques et des risques économiques et financiers régnant dans les pays moins avancés.

⁴¹² Les États-Unis affecteraient 0.97 Md\$ sur 3 ans au dossier eau potable et assainissement auquel s'ajouterait 1.6 Md\$ des entreprises privées américaines. Toutefois cette aide serait accordée sous certaines conditions en matière de gouvernance. L'Union européenne consacrerait 1.4 Md\$/an à des projets sur l'eau dans les pays de l'ex-URSS et le Tiers monde.

⁴¹³ Selon le Président Chirac, "la France souhaite que soit lancée une réflexion concrète sur les modalités possibles d'un prélèvement de solidarité sur les ressources qu'engendre la mondialisation, ceci en vue de financer le développement et la maîtrise des fléaux liés à la globalisation", Discours de Johannesburg, septembre 2002.

16. Synthèse de la troisième partie

Les pays du troisième groupe ont à la fois les ressources financières les plus faibles et les plus grands besoins en matière d'approvisionnement en eau et d'assainissement.

Pour améliorer l'accès à l'eau dans les villes de ces pays, il serait utile de faire un plus grand appel à différentes formes de solidarité dans le cadre local. Les solutions innovantes mises en place pour apporter l'eau en se fondant sur les solidarités nouvelles et l'appropriation des problèmes de l'eau par les personnes directement concernées laissent penser que des améliorations sont possibles dans d'autres villes pauvres même sans apport financier extérieur.

Pour améliorer l'accès à l'eau en zone rurale où la pauvreté est très grande, il faudra faire appel à la solidarité nationale. Toutefois dans les pays et régions les moins avancés où la population urbaine est relativement peu nombreuse, l'aide que peut apporter les villes aux zones rurales pour y améliorer l'accès à l'eau sera très limitée.

Dans les pays du troisième groupe, l'aide extérieure et, en particulier, l'aide publique au développement est donc indispensable pour financer une part importante des investissements du secteur de l'eau ; elle devrait être complétée par des aides privées et par des aides décentralisées financées par les usagers des pays industrialisés. Elle devrait être utilisée de façon prioritaire dans les zones où elle est la plus nécessaire et où la pauvreté est la plus grande. Faute d'une augmentation considérable des aides extérieures aux zones rurales des pays à faible revenu, les objectifs de la Déclaration du Millénaire ne seront pas atteints. L'importance des efforts à consacrer pour satisfaire aux objectifs de Johannesburg n'est pas clairement établie et ne peut être présumée comme excédant les moyens financiers disponibles sur une base réaliste.

Le choix des meilleures stratégies devrait être fait par les pays directement concernés. Il dépend d'une estimation fiable des coûts dans le contexte particulier du pays étant entendu que les technologies à mettre en œuvre ne sont pas nécessairement les plus coûteuses en investissements. Il leur faudra choisir leurs priorités : équiper les grandes villes avec des réseaux modernes et coûteux, ou équiper les villes moyennes ou les zones rurales avec des technologies plus simples; favoriser l'accès à l'eau des personnes des déciles supérieurs de revenu ou l'accès des personnes des déciles inférieurs ; améliorer la desserte des centres villes ou celle des zones périphériques.

Si l'on se donne pour objectif prioritaire de satisfaire au mieux aux objectifs

de Johannesburg sous une contrainte financière, il faudrait sans doute agir en sorte à donner accès à un nombre maximum de personnes pour une dépense publique donnée, ce qui implique de ne pas faire appel aux technologies les plus récentes, les plus complexes et les plus coûteuses. En équipant en priorité les zones qui ne nécessitent que des investissements faibles, en créant des programmes de bornes-fontaines sur une grande échelle, il sera possible de réduire considérablement la proportion des personnes sans accès à l'eau et de laisser à une deuxième phase les investissements plus coûteux par personne. Une telle démarche est axée sur les besoins élémentaires de l'homme et sa dignité et non pas sur la mise en oeuvre des technologies les plus modernes ; elle serait compatible avec l'objectif prioritaire de réduire la pauvreté. Toutefois rien ne dit que les choix effectués jusqu'ici seront remis en cause car, en matière d'aide publique au développement, les grands systèmes ont reçu l'essentiel des fonds disponibles et en matière d'investissements, il est souvent jugé préférable de satisfaire en priorité les besoins des clientèles les plus solvables.

Les problèmes à résoudre ne sont pas seulement d'ordre financier et ne dépendent pas seulement de l'aide extérieure. Dans chaque cas, il faut faire en sorte que les moyens financiers reçus soient utilisés de façon efficace pour un approvisionnement durable en eau. Après la construction des infrastructures, il faudra les entretenir et les réparer et recueillir le prix de l'eau de sorte qu'en fin de compte, la totalité des coûts soit couverte y compris le remboursement des prêts éventuellement souscrits. A cet effet, il convient de soutenir et de promouvoir les initiatives locales visant à la maîtrise du problème de l'approvisionnement en eau par des solutions légères et pérennes qui soient bien adaptées à leur contexte. La condition sine qua non de toute aide dans le domaine des investissements concernant l'eau devrait être les possibilités démontrées que la collectivité aidée est prête à maintenir en fonctionnement les équipements subventionnés et à financer les dépenses d'entretien et de réparation. Trop de fonds ont été gaspillés jusqu'ici sur des projets qui sont tombés rapidement en panne.

Comme le dit le Président du Sénégal, M. Abdoulaye Wade⁴¹⁴, "Il faut que l'Afrique mette elle-même la main à la pâte, prenne son destin en main sans attendre que tout lui tombe du ciel...ou de l'Occident". Les pays industrialisés peuvent financer des solutions techniques mais c'est aux pays bénéficiaires de mettre en place des systèmes de gestion appropriés.

⁴¹⁴ Interview, *La Croix*, 1/7/2002.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Dans tous les pays du monde, la mise en œuvre des mécanismes de solidarité et de péréquation aux niveaux local, régional et national a permis d'améliorer l'approvisionnement en eau et l'assainissement en apportant aux bénéficiaires des péréquations une aide au financement des infrastructures et même à une partie des frais de fonctionnement.

Dans les pays développés, les mécanismes de solidarité ont été utilisés depuis longtemps et ont renforcé la cohésion sociale en rendant le prix de l'eau plus acceptable pour tous les usagers. Les diverses péréquations ont permis d'équiper les zones reculées et d'aboutir à un taux d'accès à l'eau potable de près de 100% sans pour autant laisser de côté les plus déshérités. L'eau est abordable pour tous ou, du moins, presque tous. Dans certains cas, des mesures spéciales concernant le prix de l'eau ont été prises pour tenir compte de l'insuffisance des revenus des plus pauvres. De telles mesures mériteraient d'être généralisées et amplifiées pour que le droit à l'eau devienne une réalité pour tous. Les coûts de cette extension sont très faibles au regard du coût des autres solidarités mises en place. A la lumière des informations recueillies et des expériences des pays industrialisés, il apparaît que la solidarité entre riches et pauvres permet de répartir le coût de l'eau entre tous sans créer de difficultés particulières pour les plus démunis, ni créer de charges excessives pour les plus aisés.

Dans le cas de la France, les mécanismes de solidarité pour l'eau au bénéfice des zones rurales et des pays en développement pourraient être également utilisés au bénéfice des population démunies et n'impliquerait qu'un supplément très faible du prix de l'eau.

La solidarité pour l'eau est également mise en œuvre dans les pays moins développés principalement sous forme d'une subvention générale de l'eau potable. Pour certains d'entre eux, ces subventions ont été réduites et des mécanismes de solidarité entre riches et pauvres ont été mis en place. De **grands efforts restent à faire pour introduire et renforcer les systèmes de solidarité qui constituent un accompagnement social indispensable des politiques de tarification de l'eau à son vrai prix.**

Seule une minorité de pays a mis en place les dispositifs législatifs, administratifs ou financiers qui rendraient socialement acceptable une forte augmentation du prix de l'eau. Aussi constate-t-on que seule une petite minorité de pays a réussi à se passer des subventions pour l'eau potable.

La notion selon laquelle l'eau doit être abordable pour tous n'a pas encore reçu toute l'attention nécessaire car, dans beaucoup de cas, on ne connaît pas les besoins de ceux pour qui l'eau est devenue inabordable ou est toujours inaccessible et l'on ne s'en préoccupe guère. Il est urgent de tenir compte des besoins des plus déshérités et de faire en sorte que l'eau soit accessible à tous et abordable pour tous. Cette démarche implique de définir au plan interne dans quels cas et pour qui l'eau peut être jugée inaccessible ou inabordable ; elle pourrait conduire à mettre en place des mesures particulières pour faciliter l'accès à l'eau des plus démunis. La plupart des pays, développés ou non, devrait réexaminer les mécanismes existants de solidarité et procéder, le cas échéant, à des améliorations pour que l'eau reste abordable pour tous, surtout lorsque le prix de l'eau aura augmenté.

Pour résoudre le "défi mondial de l'accès aux services de première nécessité dans les pays peu ou faiblement industrialisés" et "améliorer le sort de millions de gens pour les décennies à venir" (H. Proglia⁴¹⁵), il faudrait que tous les partenaires accroissent leurs engagements car en l'état, les objectifs internationaux relatifs à l'accès à l'eau risquent de ne pas être atteints. Les partenaires des pays en développement devraient porter leurs efforts sur la bonne gouvernance de l'eau et sur les garanties à apporter aux investisseurs tandis que les partenaires des pays développés devraient accroître leurs engagements financiers dans les secteurs de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement. Après la période des conférences et des déclarations, il devient urgent de passer à l'action pour faciliter l'accès à l'eau pour tous. Les pays en développement devraient augmenter leurs investissements dans le secteur de l'eau et les pays développés devraient augmenter leur aide internationale dans ce secteur. Au niveau individuel, les usagers devraient supporter une part plus grande du prix de l'eau. Les efforts à consentir sont toutefois modérés : au niveau de la France, il s'agirait, par exemple, de consacrer environ 3 % du chiffre d'affaires de l'eau potable, soit 300 millions € par an, pour d'une part, améliorer l'accès à l'eau des pauvres en France et d'autre part, doubler le montant des aides bilatérales pour l'eau versées aux pays en développement. Cet effort additionnel de solidarité serait pris en charge pour partie par l'Etat et pour partie par les usagers.

Malgré ses mérites, la solidarité a des limites qu'il est difficile de franchir. Le principe est de peu d'utilité si sa mise en œuvre est jugée trop coûteuse par les usagers ou les contribuables qui en supportent le coût. Il est rare que la solidarité volontairement assumée représente en moyenne plus de 5% des moyens financiers disponibles.

Puisqu'il n'est pas possible de transférer aux autres usagers une part trop importante du coût total de l'eau, la solidarité ne pourra pas résoudre au plan interne

⁴¹⁵ "L'eau, notre avenir", *Le Monde*, 6 juin 2002.

les problèmes d'eau des pays dont la population est majoritairement pauvre. Dans ces cas, les progrès résulteront dans une large part du renforcement de la cohésion sociale par des actions entreprises au niveau des communautés directement concernées qui devraient être relayées et amplifiées par une aide extérieure dans les régions les plus pauvres. L'aide internationale devrait servir à favoriser ce type de comportement en vue de renforcer les démarches d'appropriation des problèmes et de leur solution. Au niveau mondial, l'aide internationale pour l'eau dans les pays les moins avancés devrait être augmentée de façon très sensible à la fois au niveau de l'aide publique au développement et au niveau de l'aide directe des usagers et des distributeurs d'eau des pays industrialisés. Une telle augmentation serait logique vu les objectifs de la Déclaration du Millénaire et la nécessité de mieux répartir les fruits de la croissance économique. En outre, elle paraît nécessaire pour des raisons de simple humanité. Pour ce qui concerne les régions et pays les moins avancés, il est manifeste que, sans une augmentation considérable de l'aide pour l'eau, les objectifs de la Déclaration du Millénaire comme ceux du Sommet de Johannesburg ne seront pas atteints car les pays les plus pauvres ne peuvent pas faire les efforts financiers les plus grands. Toutefois les investissements à financer ne semblent pas être hors de portée de la communauté internationale.

Comme l'eau est devenue une priorité au plan mondial et que les États se sont collectivement engagés à atteindre des objectifs quantifiés ambitieux, il apparaît nécessaire d'évaluer l'ampleur des moyens financiers consacrés à l'accès à l'eau et à l'assainissement dans chaque pays afin de vérifier dans quelle mesure les États accordent une haute priorité à l'eau dans leurs programmes de développement durable et dans leurs programmes d'aide et dans quelle mesure ils y consacrent des moyens en rapport avec leurs engagements, leurs capacités et leurs besoins.

Mais pour que la solidarité internationale puisse se développer, il convient aussi que les usagers se prennent en charge au niveau local, fassent preuve du sens des responsabilités et soient autorisés à créer des services de l'eau de manière décentralisée afin de gérer de manière durable les infrastructures mises en place grâce à la solidarité. Cette prise de conscience constitue l'une des clés du succès dans la lutte contre la pauvreté menée au plan mondial. Elle passe par la prise en compte de la nécessité de payer l'eau potable, ressource gratuite à puiser mais coûteuse à distribuer. Elle passe aussi par le choix des technologies appropriées qui sont d'un coût abordable pour les usagers des pays en développement.

Annexe 1

DÉCLARATIONS OFFICIELLES SUR L'EAU ET LES PAUVRES

En 1969, la Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social adoptée par l'Assemblée Générale des Nations unies (Résolution 2542(XXIV) du 11 décembre 1969) met l'accent sur "la réalisation des principaux objectifs suivants :

"10.f) procurer à tous, et en particulier aux **personnes à faibles revenus** et aux familles nombreuses, des logements et des **services collectifs** satisfaisants".

En 1992, la Conférence internationale sur l'eau et l'environnement adopte la Déclaration de Dublin qui comporte le principe suivant :

"L'eau, utilisée à de multiples fins, a une valeur économique et devrait donc être reconnue comme bien économique. En vertu de ce principe il est primordial de reconnaître le droit fondamental de l'homme à une eau salubre et une hygiène adéquate pour un **prix abordable**."

En 1992, lors de la Conférence de Rio (CNUED), les Gouvernements adoptent le Programme Action 21 :

3.8. " Les gouvernements... devraient élaborer des mesures qui permettraient, directement ou indirectement, de :...

p) Assurer **aux pauvres** l'accès à l'eau potable et à l'hygiène" ;

En décembre 1997, les Ministres chargés de l'eau, de l'urbanisme et de l'environnement de la région Afrique inscrivent dans leur Déclaration du Cap :

"La promotion de l'application de tarifs réalistes pour l'eau et les services d'hygiène accompagnés d'une **tarification préférentielle** pour les groupes à bas revenus, par exemple des avantages tarifaires, des péréquations, etc."

En janvier 1998, la Conférence de Harare "Stratégie de gestion de l'eau" organisée dans le cadre de la Commission pour le développement durable conclut que :

“Si l’on veut que la fourniture d’eau soit durable, il faut que tous les coûts en soient couverts. Des **subventions pour des groupes spécifiques**, généralement les plus pauvres, peuvent être considérées comme souhaitables dans certains pays.”

Lors de sa sixième réunion (New York, avril 1998), la Commission pour le développement durable des Nations unies adopte une décision 6/1 selon laquelle :

“ Il importe de veiller à une utilisation équitable et responsable des ressources en eau lorsqu'on élabore des approches stratégiques de gestion intégrée à tous les niveaux, notamment en répondant aux besoins des **pauvres**.”

La Commission “exhorte les gouvernements, lorsqu'ils utilisent des instruments économiques pour décider de l'allocation des ressources en eau, à prendre en compte les besoins des groupes vulnérables, des enfants, des communautés locales et des **pauvres** et à s'inspirer de certaines considérations ayant trait aux exigences écologiques, à l'efficacité, à la transparence et à la justice et, en fonction des conditions spécifiques qui prévalent dans chaque pays, aux niveaux national et local, au principe du pollueur-payeur.”

La Commission constate que “Dans les pays en développement, les pouvoirs publics continuent de jouer un rôle important dans la répartition des ressources en eau douce. Il importe de répondre aux besoins et de couvrir les coûts de manière responsable et transparente. On pourrait mettre en place des systèmes de recouvrement des coûts ou mobiliser une partie des finances publiques. Les coûts pourraient être recouverts progressivement par les compagnies de distribution d'eau ou par le secteur public, en tenant compte des conditions propres à chaque pays. Dans certains pays, des **subventions devront être accordées de manière transparente à certains groupes, notamment les pauvres**.”

En mars 1998, la Conférence internationale eau et développement durable (CIEDD), réunie à Paris à l'Unesco, adopte une déclaration selon laquelle :

“Nous, Ministres et Chefs de délégations...nous engageons à appuyer la mise en œuvre des lignes directrices suivantes....

La mise en place progressive du recouvrement des coûts directs et indirects des services, tout en **protégeant les utilisateurs à bas revenu**, devrait être encouragée.”

L'Atelier n°3 sur les moyens de financement appropriés a conclu qu'il fallait “prendre de manière transparente, les mesures nécessaires, notamment de **péréquation**, pour éviter une gestion des services conduisant à une limitation de l'accès à l'eau pour les usagers à bas revenu”.

Le même mois, la Fondation allemande pour le développement international organise un Forum de dialogue international sur “La politique mondiale de l'eau, coopération pour la gestion transfrontière des ressources en eau” qui adopte une Déclaration dite de Petersberg

selon laquelle :

“L’utilisation de ces instruments devra également tenir compte des effets négatifs subis par les **ménages à faible revenu.**”

En juin 1999, le Protocole sur l’eau et la santé (Londres) stipule que :

“Les Parties sont guidées en particulier par les principes et orientations ci-après:.. un accès équitable à l’eau, adéquat du point de vue aussi bien quantitatif que qualitatif, devrait être assuré à tous les habitants, notamment aux **personnes défavorisées ou socialement exclues**”.

En 1999, dans le cadre de l’Examen des performances environnementales de la Russie, l’OCDE recommande “d’augmenter progressivement les prix de l’eau afin de couvrir les coûts réels en tenant compte des **possibilités financières des usagers**” et, dans le cadre de l’Examen de la Turquie (1999), de “s’attacher davantage à assurer la vérité des prix, en accordant l’attention requise aux besoins particuliers des **populations défavorisées** pour les ressources naturelles”. Dans les cas du Mexique (1998) et de la Turquie, l’OCDE recommande que “les prix reflètent pleinement les coûts et dommages liés à l’environnement en portant une attention particulière aux besoins spécifiques des plus **pauvres.**” Concernant la République Tchèque (1999), l’OCDE recommande “d’établir un barème des prix de l’eau qui encourage la conservation des ressources en eau et qui tient compte de **facteurs sociaux**”. Concernant la Hongrie (2000), l’OCDE recommande “d’examiner et augmenter le prix de l’eau, en tenant dûment compte des objectifs d’efficacité par rapport aux coûts, de financement et de protection **sociale**”. Concernant le Portugal (2001), l’OCDE recommande de : “tenir compte des **effets redistributifs** lors de la privatisation des services environnementaux, de l’introduction d’instruments économiques ou de la réforme de la législation relative aux droits de propriété et aux droits d’usage”. Concernant la Slovaquie (2002), l’OCDE recommande de “appliquer plus pleinement les principes pollueur-payeur et utilisateur-payeur, en tenant compte des considérations **sociales**, en visant au recouvrement intégral des coûts dans la tarification des services liés à l’eau offerts aux ménages”.

A la fin du premier cycle d’examens de performances environnementales des pays, l’OCDE (2001) conclut qu’un défi politique majeur est de :

“assurer l’accès des **pauvres** aux services liés à l’eau.”

L’OCDE recommande d’ “introduire des mesures spéciales pour traiter les problèmes **sociaux** découlant de la suppression des subventions en faveur de l’utilisation des ressources naturelles” et considère que “des prestations appropriées devraient être mises en place pour assurer que les **catégories à faible revenu** ne subissent pas un préjudice disproportionné du fait des nouvelles politiques mises en œuvre, et qu’elles bénéficient également d’une amélioration de leurs conditions de vie”. Elle observe que “des politiques novatrices ont aussi été mises en place pour faire face aux problèmes d’équité sociale et d’accessibilité financière des services relatifs à l’eau.”

En mars 2000, la Déclaration ministérielle de La Haye sur la sécurité de l'eau au 21ème siècle reconnaît que l'accès à l'eau et à l'assainissement sont des "besoins humains de base essentiels à la santé et au bien-être". Les Ministres ont aussi décidé de tenir compte "des besoins fondamentaux des **pauvres et des plus défavorisés**" et de veiller à ce que "toute personne ait un accès suffisant à de l'eau saine à un prix abordable". Concernant la tarification, l'objectif est "to move towards pricing water services to reflect the cost of their provision".

Le rapport de la Commission mondiale de l'eau "A Water Secure World" (2000) défend le principe de la récupération complète des coûts avec des subventions ciblées sur les pauvres. Il expose que :

"Fresh water must be recognized as a basic need, with adequate access ensured for the **poor**. All human beings, including the poor and the marginalized, must have access to water. To ensure access for all with full-cost pricing of water will often require financial assistance to help poor communities develop and manage their own water supply. The level and breadth of subsidies will obviously need to take account of the overall level of resource availability to governments in different settings. Subsidies should be delivered directly to people, not to service organizations, in a manner that is transparent and well targeted. It is essential to separate the welfare task (the task of governments) from the business task (which service organizations should be asked to do). Transparent, on-budget subsidies to the poor are an essential part of the financing equation. Governments will be the key agents for ensuring that as full-cost pricing is generalized, the off-setting targeted subsidies are in place to protect the poor and are not diverted to the rich, as has happened so many times before. The ideal way to do this is to completely separate the commercial and welfare functions. Rather than hidden, opaque, **cross-subsidies**, subsidies need to be open and budgeted, with transparent mechanisms for targeting".

En septembre 2000, l'Assemblée générale des Nations unies adopte la Déclaration du Millénaire selon laquelle :

"Nous, Chefs d'État et de gouvernement, ... nous estimons que certaines valeurs fondamentales doivent sous-tendre les relations internationales au XXIe siècle, à savoir : ...

...La solidarité.

-Les problèmes mondiaux doivent être gérés multilatéralement et de telle façon que les coûts et les charges soient justement répartis conformément aux principes fondamentaux de l'équité et de la justice sociale. Ceux qui souffrent ou qui sont particulièrement défavorisés méritent une aide de la part des privilégiés;...

Nous décidons, par conséquent, d'adopter dans toutes nos actions ayant trait à l'environnement une nouvelle éthique de conservation et de sauvegarde, et convenons de commencer par prendre les mesures suivantes :...

Mettre fin à l'exploitation irrationnelle des ressources en eau, en formulant des stratégies de gestion de l'eau aux niveaux régional, national et local, permettant notamment d'assurer aussi bien un accès équitable qu'un approvisionnement adéquat;

nous décidons....de réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion des personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer”.

En octobre 2000, la consultation interministérielle d'Almaty organisée par l'OCDE a adopté la conclusion selon laquelle une réforme du système existant de l'eau dans les pays de l'ex-URSS implique la mise en œuvre des principes suivants :

- "Establishing the water sector on a financially sustainable basis, while addressing the needs of **poor and vulnerable households**";
- "Increases in user charges must take full account of what people can **afford**;
- "Existing subsidy schemes should be replaced by targeted support for **poor and vulnerable** groups".

En décembre 2000, au Sommet européen de Nice, les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont adopté l'objectif de :

“promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services”. Il s'agit notamment de “mettre en œuvre des politiques ayant pour objectif l'accès de chacun à un logement décent et salubre ainsi qu'à des services essentiels nécessaires, compte tenu du contexte local, à une existence normale dans ce logement (électricité, eau, chauffage...)”.

En mars 2001, les Ministres de l'environnement du G8 réunis à Trieste inscrivent dans le communiqué de presse de leur réunion :

“ We must work **collectively** to increase access to safe drinking water and sanitation in developing countries and in countries with economies in transition.”

En mai 2001, les Ministres de l'Environnement de l'OCDE ont adopté une “Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix premières années du XXIème siècle” dans laquelle il est prévu :

- “d'assurer l'accès **de tous** à une eau de boisson salubre et à des systèmes sanitaires appropriés”,
- “de prendre des mesures visant à récupérer intégralement les coûts de fourniture des services d'eau et les coûts externes liés à l'utilisation de l'eau, en tenant compte des **incidences sociales** de ces mesures.”

En mai 2001, dans son étude : “Développement durable. Les grandes questions”, l'OCDE précise que:

“La participation du secteur privé suppose au préalable une volonté politique d’augmenter les tarifs de l’eau pour permettre le recouvrement des coûts, tout en prenant les dispositions voulues pour les **ménages pauvres et vulnérables**”

“Il convient de prendre spécifiquement en compte les intérêts des **groupes les plus pauvres**. En cette période de mutation institutionnelle, où l’on privilégie généralement le recouvrement des coûts, la gestion de la demande et la privatisation, le risque est grand de voir négliger **les intérêts des plus démunis.**”

En mai 2001, l’OCDE publie les “Lignes directrices du CAD sur la réduction de la pauvreté”. Il y est précisé que :

“La réalisation des objectifs sociaux du développement humain exige des niveaux adéquats...d’approvisionnement en eau, d’assainissement,... Le développement social est un **droit.**”

“Les dépenses publiques en faveur des services sociaux doivent être assorties d’incitation et de méthodes de financement favorables aux **pauvres** de façon à garantir l’accès et la qualité des services rendus, ainsi que le maintien de leurs prix à un niveau abordable. Pour que la situation des pauvres s’améliore, les gouvernements partenaires ont besoin de ressources afin d’investir dans des infrastructures et de fournir des services de base. Pour certains services, en particulier l’approvisionnement en eau et l’assainissement, le paiement de redevances par les utilisateurs ou la participation du secteur privé dans un cadre juridique d’équité sociale peuvent améliorer l’accès, et l’efficacité de la gestion.”

En octobre 2001, le Nouveau partenariat pour le développement de l’Afrique (NEPAD) a adopté à Abuja, l’objectif suivant:

“To ensure sustainable access to safe and adequate clean water supply and sanitation, **especially for the poor**”.

En décembre 2001, la Conférence internationale sur l’eau tenue à Bonn a adopté des “Recommandations concernant les mesures à prendre” qui comportent les éléments suivants:

“Là où des fonds publics très limités sont affectés à l’eau, il faudrait en priorité s’attacher à satisfaire les **besoins essentiels des pauvres** et à préserver l’intégrité des écosystèmes”.

“Les objectifs de recouvrement des coûts ne devraient pas faire obstacle à l’accès des pauvres à l’approvisionnement en eau et à l’assainissement. Lorsque ceux-ci n’ont pas les moyens de payer intégralement les services d’approvisionnement en eau et d’assainissement, une **tarification modulée en fonction de critères sociaux** devrait être instituée. Il est possible de mettre en place soit des systèmes transparents de subventions financés par des fonds publics, soit des systèmes de **subventions**

croisées mettant à contribution les autres usagers”.

“L’aide extérieure au développement visant directement à la mise en place d’infrastructures et de services relatifs à l’eau dans les pays en développement doit avoir pour but d’aider les **pauvres** (en particulier ceux des **zones rurales** où les chances d’obtenir d’autres types de services sont plus faibles que dans les zones urbaines)...

Cette Conférence met en avant les cinq Clés de Bonn dont la première est d’ :

“ assurer la sécurité des **pauvres en matière d’accès à l’eau**” ;

traduction de : “The first key is to meet the **water security needs of the poor**”.

En janvier 2002, l’Association de droit international adopte son projet de Règles révisées sur l’usage équitable et durable dans la gestion des eaux qui comporte l’article suivant :

Article 13. Preferences among Uses

(1) In determining an equitable and reasonable use, States shall first allocate waters to satisfy **vital human needs**.

(2) “Vital human needs” means water used for immediate human survival, including drinking, cooking, and sanitary needs, as well as water needed for the immediate sustenance of a household.

En mars 2002, Le Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l’exclusion sociale (REALPES) a exposé que: “ L’accès de tous aux biens et services d’utilité publique (approvisionnement en eau, gaz, électricité, téléphone, transport, enseignement, soins de santé, services sociaux, etc.) doit être amélioré et garanti. Si nécessaire, des dérogations doivent pouvoir être aménagées dans les règles de la concurrence pour permettre le développement de ces services”.

En avril 2002, les Ministres africains ont adopté la Déclaration d’Accra sur l’eau et le développement durable selon laquelle:

“Water is a public good used for social and economic purposes. Water-service providers should aim for financial sustainability, charging the full cost to those who can afford to pay, with transparent subsidy arrangements from public funds and cross- subsidies where the poor cannot afford the full cost. Governments must ensure that resources are mobilized first from internal sources, using public funds for services for the poor, and from private-sector funds to meet national objectives. As much attention should be paid to environmental sustainability and funding ongoing operations and maintenance costs as to initial investment.”

En mai 2002, le Prince d’Orange publie une contribution pour le Sommet de Johannesburg dans laquelle il précise que :

“The cost of providing water services should be recovered from all who can afford it, which, again, does not exclude **preferential treatment for the poor**”.

En juillet 2002, le Comité Économique et Social de l’Union Européenne adopte un avis sur “Les services d’intérêt général” selon lequel :

“De l’avis du Comité, il est nécessaire que la Commission présente une proposition de directive cadre qui consolide les principes relatifs aux services économiques d’intérêt général et dote les États membres de la nécessaire flexibilité en la matière. Cet instrument juridique devrait faire ressortir l’importance qu’attribue l’Union européenne aux services d’intérêt général, insister sur le fait que le droit d’accès à ces services constitue un **droit inhérent à la citoyenneté européenne** et, dans un souci de plus grande sécurité juridique, préciser certains concepts du droit communautaire en la matière, dans le respect total du principe de subsidiarité.

Les motifs de création d’un service d’intérêt général peuvent être d’ordre économique et social. Parmi les motifs économiques, l’on trouve le coût excessif d’un investissement nécessaire, la rareté du bien ou des éléments nécessaires à la production du service et le développement durable. Parmi les motifs sociaux, l’on citera la **cohésion sociale** pour la réduction des déséquilibres régionaux et des inégalités sociales et économiques, qui doit permettre à chacun de pouvoir participer pleinement à la vie sociale; l’égalité de tous en ce qui concerne l’accès à ces services et **la satisfaction des droits fondamentaux**; la lutte contre la discrimination sociale et la justice économique en matière de **péréquation tarifaire ou de mise en œuvre des tarifs sociaux**; le maintien de la demande des citoyens, particulièrement par l’instauration de mesures fiscales, et la définition de règles permettant aux citoyens de participer, à travers leurs organisations, à l’évaluation de l’accessibilité et de la qualité des services gérés par adjudication ou par concession.

Le Comité est partisan du maintien de l’équilibre économique financier dans la prestation de service; il estime que le financement de la part des pouvoirs publics, destiné à compenser les entreprises chargées de la gestion de ces services pour les coûts découlant des obligations de service public, doit être considéré comme compatible avec les normes communautaires dans la proposition de directive cadre. Il estime également qu’il y a lieu d’inclure des mécanismes de financement spéciaux pour les obligations additionnelles de ces services. Enfin, il souligne la différence de nature qui existe entre, d’une part, le principe de financement public assumé par l’ensemble des citoyens pour les obligations imposées et, d’autre part, le principe de droits exclusifs imposés à l’entreprise prestataire de services d’intérêt général, afin d’assurer l’équilibre souhaitable à la péréquation des tarifs entre les activités déficitaires; dans ce dernier cas, c’est l’usager du service qui finance la solidarité et non le contribuable. Il existe également d’autres modes de financement : subventions croisées, aides sociales.

Dans le fonctionnement de ces services, il y a lieu de prendre en considération, en les adaptant à leurs caractéristiques spécifiques, les principes suivants :

- *l'égalité d'accès*, fondée sur l'interdiction de toute discrimination et sur une attention particulière envers les groupes de **consommateurs les plus vulnérables** afin d'éviter l'exclusion sociale. La prestation doit être fournie à un **prix abordable, juste, justifié et transparent;....**”

En juillet 2002, M. El Hadji Guissé, Rapporteur, soumet à la Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme un “Rapport entre la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels et la promotion de la réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement” dans lequel il considère que:

“ Le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit de l'homme”.

Il expose que :

“Le droit à l'eau potable et à l'assainissement fait **partie intégrante des droits de l'homme officiellement reconnus**, et peut être considéré comme une composante nécessaire pour la mise en œuvre de plusieurs autres droits de l'homme. Le Conseil des ministres de l'environnement de l'Union européenne s'est interrogé sur le point de savoir si le droit à l'eau devait être considéré comme un droit de l'homme. Il considère que "le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant", proclamé à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels implique que chacun doit disposer de l'eau indispensable à sa survie. En outre, le droit à l'eau ne saurait être dissocié du droit à une nourriture suffisante”.

“Toute personne, quelles que soient ses conditions de vie ou ses ressources, a le droit de boire une eau saine”.

“Les États doivent ici prendre toutes les mesures pouvant permettre aux plus **démunis** de jouir de ce droit vital pour l'être humain. Le droit à l'eau potable doit être considéré comme un droit non dérogeable”.

En août 2002, le Haut commissaire aux droits de l'homme présente un rapport “*Liberalization of trade in services and human rights*”, E/CN.4/Sub.2/2002/9 dans lequel il prend position pour le droit à l'eau en tant que droit de l'homme :

“Ensuring equal access for basic services.

The High Commissioner emphasizes that all people are entitled without discrimination to certain levels of health care, education, **drinking water supply** and other basic services and that these entitlements should be protected in the processes of liberalization and privatization. In particular, the High Commissioner emphasizes that States, in spite of their diminishing role in service supply, should not rely solely on market forces to resolve problems concerning human welfare. While increasing investments from the local and overseas private sector can assist States in the provision of basic entitlements, the State has the responsibility of ensuring the delivery of services on a non-discriminatory basis, even

where this might be unprofitable. Consequently, the High Commissioner encourages States to take action to ensure universal supply of essential services, including through the use of affirmative action to ensure provision of services to the **poor**, isolated and marginalized, taking into account national circumstances and capacities.”

Le Gouvernement français présente au Sommet de Johannesburg une Proposition de partenariat de type II :

Déclaration pour la garantie d'accès aux services essentiels

“L'accès pour tous aux services essentiels suppose la création par les autorités publiques de mécanismes de solidarité et de financement, lesquels reposent localement sur la mutualisation des coûts et sur des tarifications appropriées et comprennent aux niveaux national et international la gestion des ressources, les aides à l'investissement et la montée en compétence.

Compte tenu de l'inégale répartition des ressources, des revenus, des populations, l'accès pour tous aux services essentiels suppose **la création par les autorités publiques de mécanismes de solidarité et de financement**. Ces mécanismes reposent sur la mutualisation des coûts et sur des tarifications appropriées localement, ainsi que sur des mécanismes de solidarité nationale et internationale.

- Au niveau local, nécessité de péréquations géographique et sociale :
 - tarifs adaptés à la capacité économique des populations ;
 - compensations financières entre catégories d'usagers et/ou mise en jeu de crédits publics.
- Au niveau national, nécessité de mettre en place :
 - une gestion des ressources ;
 - une aide aux investissements si nécessaire ;
 - une aide aux collectivités organisatrices pour l'accès aux compétences nécessaires à l'organisation des services et à la mise en œuvre de partenariats équilibrés ("capacity building").

Au niveau international, nécessité de développer :

- la solidarité entre pays développés et pays en développement ;
- les aides aux opérations de coopération, notamment de coopération décentralisée.”

En septembre 2002, les représentants des États ont adopté la **Déclaration de Johannesburg sur le développement durable** selon laquelle :

“Nous nous engageons à rendre la société mondiale plus humaine, plus secourable et plus respectueuse de la **dignité de chacun**.

Nous nous félicitons que le Sommet de Johannesburg ait été axé sur l'universalité de la dignité humaine et nous sommes résolus, grâce à l'adoption de

cibles et de calendriers précis, mais aussi à l'établissement de partenariats, à faire en sorte que des populations de plus en plus nombreuses bénéficient de biens ou de services aussi élémentaires que **l'eau salubre, les systèmes d'assainissement**, un logement convenable, l'énergie, les soins de santé, la sécurité alimentaire et la protection de la diversité biologique.

Nous souscrivons au Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable et nous déclarons résolus à donner suite à tous les objectifs socio-économiques et environnementaux qui y sont formulés, dans le respect des délais convenus”.

Le **Plan d'application** du Sommet mondial du développement durable contient l'engagement suivant :

“8. La fourniture d'eau potable salubre et de services adéquats d'assainissement est nécessaire pour protéger la santé humaine et l'environnement. À cet égard, nous convenons **de réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer** (comme énoncé dans les grandes lignes dans la Déclaration du Millénaire) et **la proportion de personnes qui n'ont pas accès à des services d'assainissement de base.**

11. Il conviendra de parvenir à l'objectif, énoncé dans l'initiative « Villes sans taudis », d'améliorer, d'ici à 2020, les conditions de vie des 100 millions au moins de personnes qui, dans le monde, vivent dans des taudis. Il s'agira notamment, à tous les niveaux :

a) D'améliorer l'accès des citoyens et des **pauvres en milieu rural** à la terre et à la propriété, à un logement adéquat et à des services de base, en prêtant spécialement attention aux femmes chefs de famille;

25. Lancer des programmes d'action avec une assistance financière et technique en vue de réaliser l'objectif relatif à l'eau potable énoncé dans la Déclaration du Millénaire. À cet égard, **nous convenons de réduire de moitié, d'ici 2015, la proportion de personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer (comme énoncé dans les grandes lignes dans la Déclaration du Millénaire) et la proportion de personnes qui n'ont pas accès à des services d'assainissement de base**, en menant une action à tous les niveaux pour :

a) Mobiliser des ressources financières internationales et nationales à tous les niveaux, assurer le transfert de technologies, promouvoir l'adoption des pratiques optimales et appuyer le renforcement des capacités aux fins du développement des infrastructures et des services d'eau et d'assainissement, en veillant à ce que ces infrastructures et services répondent aux **besoins des pauvres** tout en assurant l'équité entre les sexes;

26. Élaborer des **plans intégrés** de gestion et d'utilisation rationnelle des ressources en eau d'ici 2005, et fournir un appui aux pays en développement en la matière, en prenant des mesures à tous les niveaux pour :

b) Employer tous les moyens d'action existants, notamment la réglementation, le contrôle, les mesures volontaires, les instruments fondés sur le marché et l'informatique, la gestion de l'utilisation des sols et le recouvrement des coûts afférents aux services d'approvisionnement en eau, **sans que l'objectif du recouvrement de ces coûts ne vienne entraver l'accès des pauvres à l'eau potable**, et adopter une méthode intégrée de gestion des bassins hydrographiques ;

c) Utiliser plus rationnellement les ressources en eau et en promouvoir l'allocation entre les différents utilisateurs d'une manière qui **satisfait en priorité les besoins humains essentiels** et trouve un juste équilibre entre la nécessité de préserver et de restaurer les écosystèmes et leurs fonctions, en particulier dans des environnements fragiles, et celle de répondre aux besoins des ménages, de l'industrie et de l'agriculture, notamment en préservant la qualité de l'eau propre à la consommation ;

g) Faciliter l'instauration de partenariats entre le secteur public et le secteur privé et d'autres formes de partenariats qui donnent **la priorité aux besoins des pauvres**, au moyen de cadres réglementaires nationaux stables et transparents établis par les gouvernements, tout en respectant la situation locale, en associant toutes les parties prenantes concernées, en assurant le suivi des résultats et en responsabilisant davantage les institutions publiques et les sociétés privées.

Initiatives en faveur du développement durable de l'Afrique

66. Promouvoir le développement intégré des ressources en eau, et tirer le maximum d'avantages, en amont et en aval, de la mise en valeur des ressources en eau dans toutes leurs utilisations et de la protection de la qualité de l'eau et des écosystèmes aquatiques, à la faveur d'initiatives tendant à :

a) Permettre aux ménages d'avoir accès à l'eau potable, leur inculquer le sens de l'hygiène et leur offrir de meilleurs services d'assainissement et de gestion des déchets au moyen d'initiatives visant à encourager l'investissement public et privé dans l'approvisionnement en eau et l'assainissement, la priorité étant donnée à la satisfaction des **besoins des populations les plus pauvres**, dans le contexte de cadres réglementaires nationaux transparents qui seraient établis par les gouvernements."

Les débats à Johannesburg ont été résumés comme suit :

Résumé des réunions organisées en participation préparées par la Vice-présidente de droit du Sommet (A/CONF.199/16/Add.2)

Eau et assainissement

29. Les pays accordent une **faible priorité à l'eau**, comme le démontrent la

diminution de l'aide publique au développement à ce secteur, la réduction des investissements des institutions financières internationales, la faible importance de ce secteur dans les budgets nationaux, et le fait que l'eau n'est pas l'un des éléments essentiels des grands programmes régionaux.

31. L'absence de mesures concernant l'eau et le faible rang de priorité accordé à l'eau dans de nombreux pays ne sont pas imputables au fait que l'on ne convienne pas de la nécessité urgente d'agir avec détermination. Bien au contraire, nombre des problèmes essentiels concernant l'eau et l'assainissement font l'objet d'un large consensus. L'accord est moindre s'agissant du recouvrement des dépenses, des mécanismes financiers visant à assurer l'accès et la disponibilité et du rôle du secteur privé. Ces divergences seront surmontées plus facilement si l'action mondiale est plus coordonnée et si un ordre de priorité plus élevé est accordé aux problèmes de l'eau à l'échelon régional. Un présentateur a indiqué qu'il existe plusieurs estimations des investissements nécessaires pour atteindre les objectifs de développement de la Déclaration du Millénaire concernant l'eau. Selon l'une de ces estimations, il faudrait des **investissements de l'ordre de 14 à 30 milliards de dollars par an, qui viendraient compléter les dépenses annuelles qui s'élèvent à 30 milliards de dollars environ.**

34. Les questions importantes à aborder dans chaque domaine ont été définies comme suit :

Accès et disponibilité :

- Fourniture de services satisfaisants et de qualité à un nombre immense de personnes qui vivent soit dans les zones rurales pauvres, soit dans des zones urbaines ou péri-urbaines où la capacité de payer des services est plus restreinte;
- Nécessité de concevoir des politiques et des programmes de **subventions croisées** pour aider à financer les services destinés aux couches les plus défavorisées de la population;
- Nécessité de solutions décentralisées permettant de répondre aux besoins des communautés locales et rurales, y compris au moyen de technologies moins onéreuses faisant appel aux apports humains et financiers locaux;
- Difficultés des pays les plus pauvres connaissant une pénurie d'eau à fournir un accès à l'eau et à l'assainissement, en particulier lorsqu'ils sont endettés.
- Certains secteurs de la population étant moins en mesure de payer des services, les politiques et stratégies doivent prévoir des **tarifs différenciés** susceptibles de remplacer le système actuel, au titre duquel les plus défavorisés paient souvent les tarifs les plus élevés;

Problèmes sociaux :

- **L'accès à l'eau est un droit fondamental.** La plupart des pays en conviennent mais s'accordent moins quant aux moyens d'y parvenir ;
- Les femmes, les enfants et les populations vulnérables sont ceux qui pâtissent le plus de l'absence de mesures en matière d'eau et d'assainissement – lorsque l'eau et l'assainissement font défaut dans un pays ou dans une région, ce ne sont pas les riches mais les pauvres qui en

souffrent ;

- L'allocation des ressources en eau dans les divers secteurs de la population ne devrait pas être fondée sur la capacité à payer, mais sur les besoins et il faudrait prendre des mesures pour satisfaire les besoins en eau des populations extrêmement pauvres, dont le pouvoir d'achat est faible ou nul.

Lors du Sommet de Johannesburg, les représentants de la société civile dont le International Freshwater Caucus et les représentants des syndicats d'Afrique du sud, ont adopté une déclaration intitulée "International Civil Society Water Statement from WSSD" selon laquelle :

"Access to water and sanitation are basic human rights. Everyone should have secure access to sufficient safe water and sanitation to meet their basic human needs, including water for productive use to sustain livelihoods.... **The economic costs associated with delivery should not limit people's right to water and sanitation.** Mechanisms such as cross-subsidisation, free lifeline services and the rising block tariff should be used to ensure access".

En novembre 2002, le Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels a adopté l'Observation générale n° 15 sur le droit à l'eau qui constitue une reconnaissance officielle du droit à l'eau comme étant un droit de l'homme.

General Comment No. 15 (2002). The right to water

(Articles 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)

"Water is a limited natural resource and a public good fundamental for life and health. **The human right to water** is indispensable for leading a life in human dignity. It is a prerequisite for the realization of other human rights.

The human right to water entitles everyone to sufficient, safe, acceptable, physically accessible and affordable water for personal and domestic uses.

Article 11(1) specifies a number of rights emanating from, and indispensable for, the realization of the right to an adequate standard of living "including adequate food, clothing and housing". The use of the word "including" indicates that this catalogue of rights was not intended to be exhaustive. The right to water clearly falls within the category of guarantees essential for securing an adequate standard of living, particularly since it is one of the most fundamental conditions for survival. Moreover, the Committee has previously recognized that water is a human right contained in Article 11(1) (see General Comment No. 6). The right to water is also inextricably related to the right to the highest attainable standard of health (Art. 12(1)) and the rights to adequate housing and adequate food (Art. 11(1)) The right should also

be seen in conjunction with other rights enshrined in the International Bill of Human Rights, foremost amongst them the right to life and human dignity.

The right to water contains both freedoms and entitlements. The freedoms include the right to maintain access to existing water supplies necessary for the right to water, and the right to be free from interference, such as the right to be free from arbitrary disconnections or contamination of water supplies. By contrast, the entitlements include the right to a system of water supply and management that provides equality of opportunity for people to enjoy the right to water.

Water should be treated as a social and cultural good, and not primarily as an economic good.

Water and water facilities and services have to be accessible to everyone without discrimination, within the jurisdiction of the State party. Accessibility has four overlapping dimensions:

Physical accessibility: water, and adequate water facilities and services, must be within safe physical reach for all sections of the population. Sufficient, safe and acceptable water must be accessible within, or in the immediate vicinity, of each household, educational institution and workplace.

Economic accessibility: Water, and water facilities and services, must be affordable for all. The direct and indirect costs and charges associated with securing water must be affordable, and must not compromise or threaten the realization of other Covenant rights.

With respect to the right to water, States parties have a special obligation to provide those who do not have sufficient means with the necessary water and water facilities and to prevent any discrimination on internationally prohibited grounds in the provision of water and water services.”

En février 2003, l’OCDE, dans le cadre de la préparation du Troisième Forum de l’eau de Kyoto, publie son Rapport sur les aspects sociaux de l’approvisionnement et de la tarification des services de l’eau selon lequel :

“ Governments and utilities need to take even more seriously than hitherto the roles of tariff innovation, income support, and crisis assistance in their longer-term planning.

The most significant of these social and environmental objectives are:...

- Providing services at the lowest possible price, while taking into account the cost of the services and the value of water.
- Making services affordable for the poor, including through subsidies; this entails

establishing progressive tariffs while applying social tariffs to low-income households, large families, disabled persons, the retired, and other vulnerable groups; guaranteeing minimum supply enough to meet public health requirements; prohibiting disconnection for non-payment; and providing social welfare support such as introducing more flexible billing and payment plans for lower-income households.

The policies being pursued fall into two groups – income support, and tariff adjustment and innovation. OECD countries have considerable experience with both approaches.

Concerning tariff-related measures, there seem to be clear potential benefits from a "Flanders-type" tariff, which gears a free or very low-priced first block to the number of persons in the household, and then reflects the transition from "basic" to "discretionary" household use in a sizable step to one or more blocks at prices much closer to marginal social costs.

Where such concerns exist, a strong case can be made for serious consideration of tariff concessions, tariff amendments, or special tariff structures reserved for low-income groups. Eligibility would ideally be based on income (as a proxy for ability to pay) or, if that is difficult to establish, via entitlement to existing welfare or other utility benefits.

The experience of OECD countries is that "emergency" or "crisis" assistance programmes are also needed for households that are experiencing genuine financial hardship and that for some reason are not covered by special tariff or income support systems. Examples of emergency programmes include municipal assistance, water utility social funds financed by levies on all customers, and water company trust funds.”

En février 2003, le Gouvernement français dépose un projet de loi portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l’eau qui précise que : “ Les coûts liés à l’usage de l’eau, y compris les coûts pour l’environnement et les ressources elles-mêmes, doivent être récupérés sur les utilisateurs. Toutefois il peut être tenu compte des **conséquences sociales**, environnementales et économiques de la récupération ainsi que des conditions géographiques et climatiques.”

* * *

Annexe 2

LES SUBVENTIONS POUR L'EAU POTABLE, SOURCE DE PERTE D'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE

Cette annexe a pour objet d'évaluer les pertes d'efficacité économiques qui résultent du recours à des subventions du prix de l'eau potable. Elle ne traite pas des externalités telles que les effets environnementaux d'une consommation excessive d'eau (épuisement des nappes, assèchement des rivières, rejets d'effluents mal épurés, etc.).

S'il est généralement admis qu'il faut réduire progressivement et finalement d'éliminer les subventions qui sont dommageables pour l'environnement (telles que les subventions qui facilitent le prélèvement de l'eau d'irrigation), il convient d'être plus circonspect pour les subventions qui sont favorables à l'environnement, surtout lorsqu'elles contribuent à la satisfaction d'objectifs sociaux. Parmi ces subventions favorables, on peut citer les subventions pour l'approvisionnement en eau potable qui facilitent la prévention des maladies hydriques et les subventions pour l'assainissement qui contribuent à protéger la santé et l'environnement. Ces deux types de subventions portent surtout sur les coûts de premier investissement de sorte que, dans beaucoup de pays, les usagers ne payent pas le vrai prix de l'eau. Au niveau de l'Union européenne, les aides pour l'assainissement ne sont pas interdites et elles ont même été financées par l'Union au titre des programmes de cohésion. Dans certains cas, les subventions portent aussi sur les frais de fonctionnement (exploitation, entretien, réparation, renouvellement).

Pour évaluer l'effet des subventions, on confronte la courbe de l'offre de l'eau (à prix plein et à prix subventionné où le prix est classiquement le coût marginal de long terme) et la courbe de demande d'eau (Figure A 21). Les subventions ont pour effet d'augmenter la consommation d'eau au delà de l'optimum et de réduire la somme des rentes du producteur et du consommateur (écart entre l'offre et la demande). Autrement dit, la société dans son ensemble subit une perte d'efficacité économique (triangle ABC) du fait de la surconsommation d'eau engendrée par les subventions (utilisation d'une quantité d'eau Q_0Q_1 produite à un coût supérieur à la valeur retirée de sa consommation). Selon ce raisonnement économique, il convient d'éliminer les subventions et de vendre l'eau au tarif optimal qui équilibre l'offre et la demande.

Si l'on supprime les subventions, il faudra augmenter le prix de l'eau pour équilibrer dépenses et recettes du distributeur (Figure A 22). Il en résulte une augmentation de la dépense totale des consommateurs pour l'eau et une réduction des autres dépenses puisque

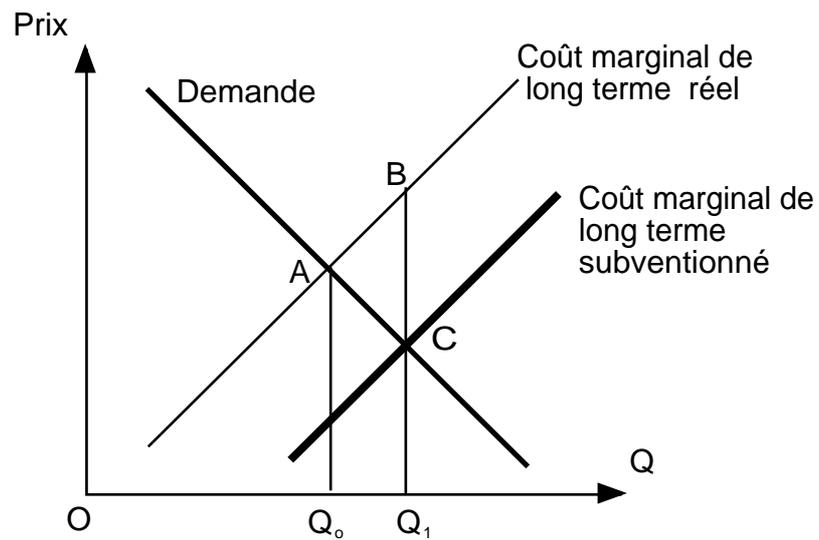


Figure A 21. EQUILIBRE DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE

Du fait des subventions des coûts de production, l'offre est à un coût plus faible. La quantité consommée Q_1 est supérieure à la quantité optimale Q_0 qui résulte de l'équilibre de l'offre non subventionnée et de la demande. Le bénéfice pour la société qui est maximal pour la consommation optimale Q_0 , est réduit de la quantité ABC du fait de la surconsommation induite par les subventions.

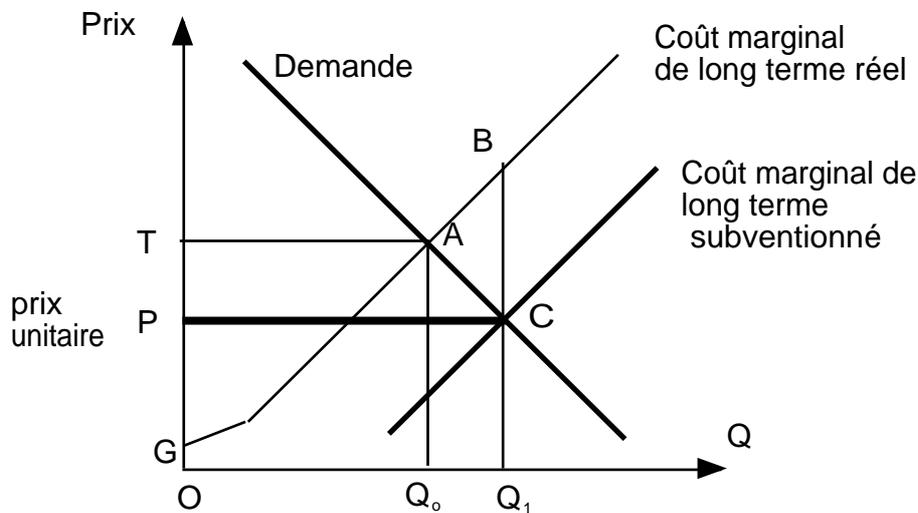


Figure A 22. TARIFICATION PROPORTIONNELLE

En présence de subventions, le prix unitaire P est inférieur au prix optimal T et la quantité consommée Q_1 est trop importante. La dépense totale pour les consommateurs $OPCQ_1$, est, selon le cas, inférieure ou supérieure à la dépense optimale $OTAQ_0$ et au coût réel de production $OGBQ_1$. Le cas de l'eau est traité aux figures A 23 et A 24. Il correspond à une demande très inélastique.

les consommateurs ne réduiront pas leur consommation d'eau de façon sensible (faible élasticité de la demande, satisfaction des besoins élémentaires). La consommation d'eau se rapprochera de la consommation optimale (Figure A 23).

L'effet net de ce changement tient compte du fait que les subventions sont payées par le contribuable qui est aussi un consommateur. Si le consommateur ne paye pas les impôts avec lesquels les subventions sont financées (les "pauvres"), il subit bien évidemment une perte financière nette. Au contraire, l'opération peut être bénéfique pour certains consommateurs qui payent l'eau plus chère mais supportent des impôts plus faibles du fait de la réduction des subventions.

Selon l'approche économique classique, il convient de donner au mécanisme des prix la tâche d'encourager le meilleur niveau de consommation (tarification optimale) et de faire appel aux politiques sociales pour mettre en place les redistributions de revenus jugées nécessaires. Il n'y a pas lieu de tenir compte de façon particulière du coût de telle ou telle

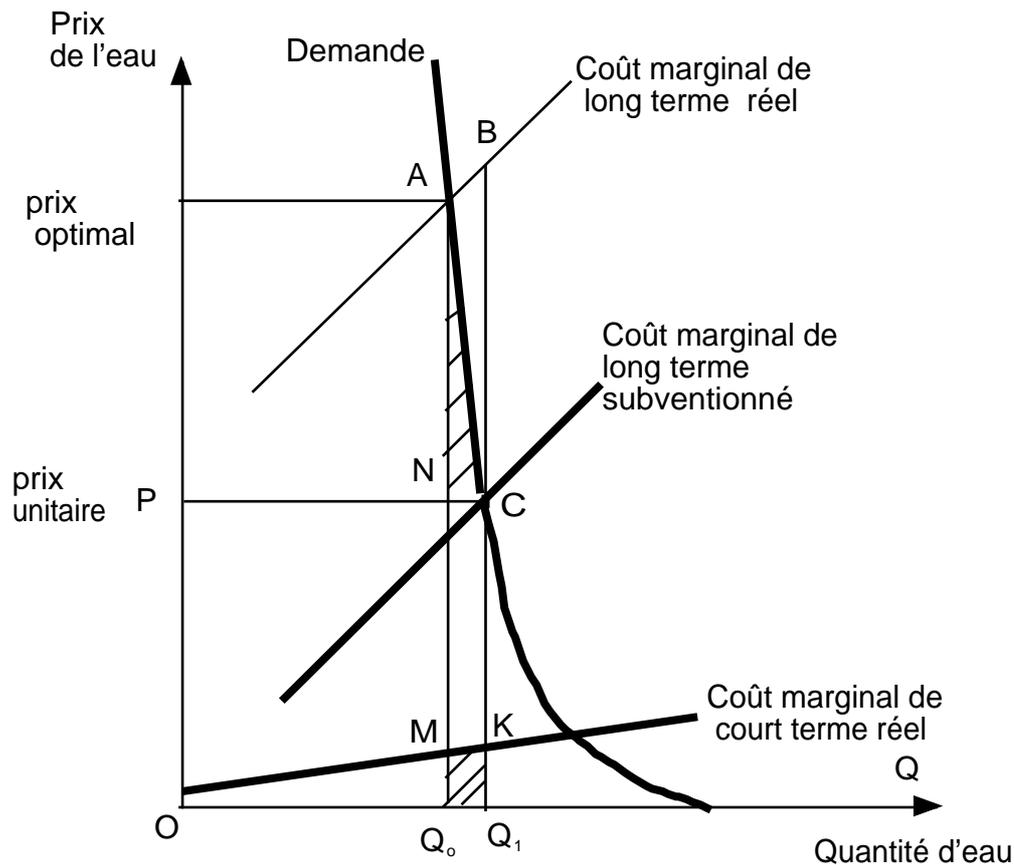


Figure A 23. APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE

Comme l'élasticité de la demande est très faible, la quantité consommée d'eau est proche de l'optimum et la perte d'efficacité économique causée par les subventions (triangle ABC) est très petite. Lorsque la consommation baisse de Q_1 à Q_0 , le distributeur réduit ses coûts de long terme de AQ_0Q_1B et ses coûts de court terme de MQ_0Q_1K (réduction de frais de fonctionnement). Par ailleurs, il subit une perte nette de revenu CNMK.

denrée pour le consommateur pauvre qui reçoit, le cas échéant, une aide sociale globale utilisable pour payer l'ensemble de ses dépenses et principalement celles qui sont les plus indispensables.

L'eau potable des ménages (à la différence de l'eau à usage agricole ou pour des activités économiques) est un bien essentiel dont l'élasticité de consommation par rapport au prix est faible. Aussi l'augmentation de consommation d'eau liée à une réduction du prix est-elle faible et la vente de l'eau à un prix inférieur au prix optimal n'entraîne que peu de gaspillage d'eau. De toute manière, ce gaspillage ne porte que sur une faible partie de la consommation totale d'eau puisque l'eau des ménages n'est qu'une faible part de l'eau consommée et que les plus grands gaspillages concernent l'eau d'irrigation qui est très subventionnée et dont l'élasticité de consommation par rapport au prix est élevée.

Pour fixer les idées, si le prix de l'eau est deux fois inférieur au prix plein, la consommation sera environ 15% plus élevée en milieu urbain et si l'eau était quasi gratuite, la consommation pourrait être 50% plus élevée. Aussi n'y a-t-il pas de différence sensible entre la consommation d'eau potable des Irlandais (eau gratuite) et celle des Anglais soumis à une tarification proportionnelle. Dans les pays en transition, la consommation d'eau anciennement quasiment gratuite a été réduite d'environ 35% lorsque l'eau est devenue payante mais d'autres phénomènes se sont produits simultanément (réduction de revenus et de la consommation, perte d'activités économiques, changement de mentalité, etc.).

La Figure A 23 a été établie dans le cas particulier de l'eau potable. Elle montre que la perte d'efficacité économique (triangle ABC) est faible et peut représenter 7% du prix payé pour l'eau.⁴¹⁶ Pour supprimer cette perte, il faudrait augmenter le prix de l'eau d'un facteur 2, c.-à-d. doubler le prix total payé par le consommateur. Cette démarche risque d'être mal ressentie car l'eau n'est pas un bien économique comme les autres et que le doublement du prix de l'eau pour un distributeur en situation de monopole soulève généralement des réactions négatives.

D'une certaine manière, la perte d'efficacité économique peut être considérée comme le prix à payer pour redistribuer sans coût et avec un fort soutien populaire une aide de solidarité aux usagers qui n'acceptent pas de payer un prix élevé pour l'eau. Au plan économique, la perte ABC peut être comparée au coût administratif que nécessiterait la gestion d'un autre système qui rendrait l'eau moins coûteuse pour les consommateurs. Ce coût peut paraître excessif dans les pays industrialisés où il y a peu de pauvres par rapport au coût d'une subvention ciblée sur ceux qui en ont vraiment besoin. Au contraire, s'il y a beaucoup de pauvres, comme dans les pays en développement, la perte d'efficacité économique peut être justifiée. Pour la réduire, il faudra décourager le gaspillage d'eau par des méthodes non-économiques.

L'idéal serait d'aboutir à une consommation optimale d'eau sans pour autant faire subir une augmentation de prix trop sensible au consommateur. Pour y arriver, on pourrait utiliser une tarification progressive à deux blocs avec une première tranche à bas prix. Dans ce cas, la dépense du consommateur sera plus faible et le niveau de consommation pourra être optimal (Figure A 24). Cette tarification innovante à deux blocs permet de satisfaire à deux objectifs simultanément : l'efficacité économique et une condition d'équité. Elle pourrait être conçue de façon à couvrir intégralement les coûts de production (équilibre financier du distributeur) ou à maintenir constante la dépense des consommateurs.

L'analyse marginale sur le court terme est très différente de celle décrite ci-dessus. Au lieu de considérer le coût marginal de long terme comme si de nouveaux investissements étaient programmés, on examine comment varie le coût du distributeur qui a déjà effectué les investissements nécessaires et qui est en mesure de distribuer une quantité supplémentaire

⁴¹⁶ Calcul fondé sur une élasticité de 0.15 (habitat urbain) et d'une subvention d'un facteur 2. L'élasticité des ménages en habitat dispersé est plus grande (jardins et pelouses).

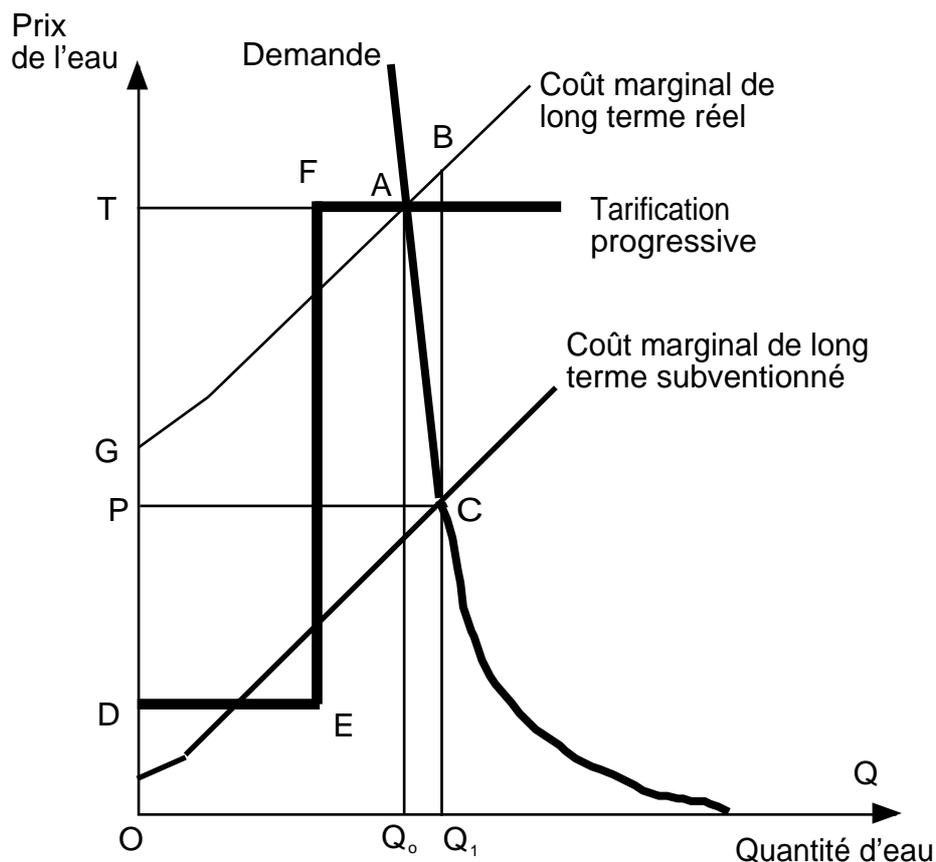


Figure A 24. TARIFICATION PROGRESSIVE POUR L'APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE

Dans le cas de l'eau potable, la dépense des consommateurs $OPCQ_1$ est inférieure à la dépense optimale $OTAQ_0$ et au coût de production $OGBQ_1$.

La tarification progressive permet de maintenir constante la dépense d'eau des consommateurs ($OPCQ_1$ ou $ODEFAQ_0$) et d'aboutir à une consommation optimale Q_0 . Dans ce cas, le coût réel de production ($OGAQ_0$) n'est couvert par le tarif qu'à condition de prévoir un abonnement (part fixe).

d'eau moyennant une légère augmentation de ses frais de fonctionnement. Dans ce cas, on prend en compte le fait que la partie variable des coûts est faible par rapport à la partie fixe.⁴¹⁷ Ce genre d'analyse peut être mené dans les cas où la consommation d'eau est stable, voire même en décroissance, ce qui arrive de plus en plus du fait des économies d'eau dans les pays industrialisés.⁴¹⁸

Si la consommation du réseau baisse, le distributeur réduit ses coûts de la différence des frais de fonctionnement. Dans l'exemple traité à la Figure A23, le distributeur réduit ses coûts de 1 - 2% lorsque la consommation baisse de 10%.⁴¹⁹ Compte tenu de la faiblesse de ce gain, on conçoit qu'il y ait peu d'efforts pour réduire la consommation d'eau pour atteindre la consommation optimale. Par ailleurs, cette réduction entraîne une diminution des profits du distributeur de 8-9% puisque la facture d'eau du consommateur baisse de 10%. La réduction des "gaspillages" d'eau et l'amélioration de l'efficacité dans l'usage de l'eau entraînent automatiquement l'augmentation du prix unitaire de l'eau. Pour y échapper, on peut augmenter les frais fixes.

Sans toucher au régime de tarification en place pour la première tranche, le distributeur qui voit la consommation baisser peut tenter de maintenir son chiffre d'affaires en offrant de mettre à disposition de ses abonnés une tranche supplémentaire à prix réduit (tarification dégressive). Cette démarche aboutit à une consommation supérieure à la consommation opti-

⁴¹⁷ La partie variable dans ce cas est liée aux dépenses qui sont évitées en cas de réduction de consommation à débit souscrit identique telles que les dépenses d'électricité et, s'il y en a, les dépenses d'acquisition de la ressource et les redevances ou taxes au prorata de la consommation. En outre, il y a les frais "fixes" qui incluent les frais d'investissement, d'entretien, de réparation, de main d'oeuvre, d'administration, de commercialisation, de facturation, etc. qui restent inchangés lorsque l'utilisateur réduit sa consommation d'eau. Une partie de ces frais "fixes" varie avec le nombre d'abonnés (branchement individuel, comptage, facturation), une autre partie varie avec le débit maximal du réseau (capacité de pointe), sa taille (extension) et ses installations (traitement de potabilisation des eaux, assainissement plus ou moins poussé). Cette dernière partie peut être répartie entre les usagers de différentes manières, par exemple au prorata des volumes consommés ou des débits souscrits (capacités des compteurs, diamètre des branchements) ou des valeurs foncières des habitations branchées ou du nombre de robinets ou de toilettes, etc. Les investissements peuvent être amortis sur des périodes plus ou moins longues et nécessiter des emprunts à des taux préférentiels ou non. La solution choisie dépend des habitudes et des objectifs en matière d'équité. Dans beaucoup de pays, l'abonnement contient les frais fixes qui varient avec le nombre d'abonnés et augmentent avec la taille du branchement individuel (diamètre) et peu des autres frais fixes. En France, la part de l'abonnement dans la facture d'eau prend toutes les valeurs de zéro (pas d'abonnement, tarification volumétrique) à un (tarification forfaitaire), la moyenne se situant vers 0.27. Au Royaume-Uni, les frais fixes des distributeurs sont évalués à 80% du coût de l'eau mais les abonnements représentent une faible part des factures moyennes.

⁴¹⁸ A Paris, la consommation globale d'eau a baissé de 16% en 10 ans principalement du fait d'économies d'eau des gros consommateurs et de leur déplacement. Toutefois la consommation individuelle a tendance à augmenter. Dans les pays en transition, il y a eu une forte chute de la consommation d'eau après 1990. Dans les pays en développement, la croissance du nombre des usagers et la croissance économique sont de nature à causer une augmentation de la consommation au delà des gains liés à la réduction des fuites et une augmentation des investissements.

⁴¹⁹ Calcul fondé sur un prix subventionné de 50 % du prix réel et de frais de fonctionnement de 10 à 20 % du prix réel.

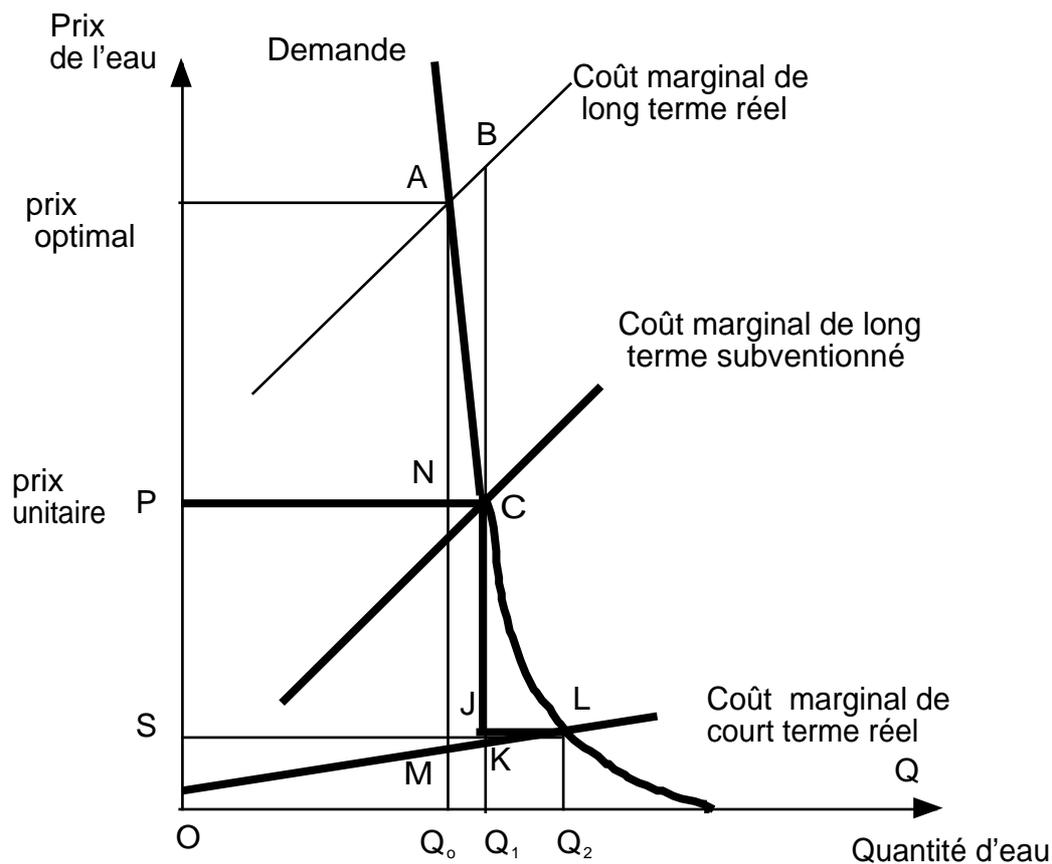


Figure A 25. TARIFICATION DÉGRESSIVE POUR L'APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE

En présence d'un tarif dégressif, le consommateur achète $Q_2 - Q_1$ au prix S et $0 - Q_1$ au prix P. Du fait de la vente supplémentaire, le producteur bénéficie de la rente JKL et le consommateur de la rente CJL. Le dépassement de consommation par rapport à l'optimum $Q_2 - Q_0$ implique un coût MLQ_2Q_0 inférieur au prix Q_0NCJLQ_2 payé par le consommateur pour l'obtenir.

male décrite ci-dessus. Le producteur et le consommateur augmentent leur rente respective (Figure A 25) car ils prennent en compte le coût marginal de court terme. Ils sont donc très favorables à ce type de comportement "commercial". Toutefois, il faudra abandonner ce système lorsque surviendra une augmentation de consommation nécessitant de nouveaux investissements.