



HAL
open science

Accès à l'eau potable dans les pays en développement : Les composantes des systèmes tarifaires à visée sociale et leurs réels impacts sur les populations cibles. Comment mettre en place un véritable tarif social ?

Jean-Bernard Auby, Jules Le Gaudu, Raphaëlle Roffo, Alice Sutra del Galy,
Tommaso Vitale

► To cite this version:

Jean-Bernard Auby, Jules Le Gaudu, Raphaëlle Roffo, Alice Sutra del Galy, Tommaso Vitale. Accès à l'eau potable dans les pays en développement : Les composantes des systèmes tarifaires à visée sociale et leurs réels impacts sur les populations cibles. Comment mettre en place un véritable tarif social ?. [Rapport de recherche] (Re)sources – water&energy network for development. 2013, pp.128. <hal-01491552>

HAL Id: hal-01491552

<https://sciencespo.hal.science/hal-01491552v1>

Submitted on 6 Dec 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-SA 4.0 - Attribution - Non-commercial use - ShareAlike - International License



SciencesPo.

Projet de recherche

« Accès à l'eau potable dans les pays en développement : Les composantes des systèmes tarifaires à visée sociale et leurs réels impacts sur les populations cibles. Comment mettre en place un véritable tarif social ? »

Rapport réalisé à la demande de (Re)sources, en partenariat avec la chaire "*Mutations de l'Action Publique et du Droit Public*" de Sciences Po,



SciencesPo.

Chaire
M.A.D.P.

sous la supervision des Professeurs Jean-Bernard Auby et Tommaso Vitale

Jules Le Gaudu, Raphaëlle Roffo, Alice Sutra Del Galy

Table des matières

1. Introduction	7
1.1 Contexte.....	7
1.2 Objectifs et thématiques abordées	9
2. Prix de l’eau, tarification et modèles tarifaires	11
2.1 Prix de l’eau et articulation des enjeux.....	11
2.2 Modèles de structures tarifaires.....	13
2.3 Accès à l’eau et tarif abordable	14
2.4 Tarif social et tarif solidaire.....	15
3. Etudes de cas	17
3.1 Phnom Penh.....	17
3.1.1 Un contexte géophysique très favorable.....	17
3.1.2 PPWSA : le redressement spectaculaire de la régie de l’eau de Phnom Penh	17
3.1.3 Redressement financier et évolution de la facture d’eau :	20
3.1.4 Le choix d’une tarification progressive linéaire	21
3.1.5 PPWSA : une <i>success story</i> , modèle exportable pour la région ?	23
3.2 Jakarta, Indonésie	25
3.2.1 Un service défaillant dans une métropole asiatique	25
3.2.2 Acteurs privés et publics	25
3.2.3 Modèle de gouvernance de l'eau à Jakarta	25
3.2.4 Les différents dispositifs « sociaux » en place	26
3.2.5 Des structures tarifaires différenciées selon les dispositifs.....	27
3.2.6 Etudes d’impact	29
3.3 Sénégal.....	33
3.3.1 Contexte général.....	33
3.3.2 Acteurs en présence.....	33
3.3.3 Un modèle de gouvernance original : l’affermage	33
3.3.4 L’histoire des mesures sociales dans le domaine de l’eau.....	35
3.3.5 Structure du tarif social : entre péréquations sociale et géographique	36
3.3.6 Des impacts différenciés à court et long-termes.....	39
3.4 Afrique du Sud : Durban.....	43
3.4.1 Une gestion de l’eau marquée par un héritage direct du régime d’apartheid.....	43

3.4.2	Vers une tarification sociale : les politiques sociales sud-africaines postapartheid.....	43
3.4.3	Modèle de gouvernance : une initiative nationale	44
3.4.4	Structure tarifaire : les <i>Reserves</i>	44
3.4.5	Etude de cas: l'exemple de Durban dans l'instauration de politiques sociales complémentaires	45
3.5	Santiago du Chili.....	51
3.5.1	Une évolution progressive de la gouvernance de l'eau.....	51
3.5.2	Modèle de gouvernance : entre régulation nationale et gestion locale	52
3.5.3	Structure tarifaire : basée sur les revenus et la situation des ménages.....	52
3.5.4	Etude d'impact	54
3.6	Colombie : Bogota.....	57
3.6.1	Contexte : la nouvelle Constitution et l'autonomie de Bogota	57
3.6.2	Modèle de gouvernance	58
3.6.3	Structure tarifaire : basée sur la zone géographique	59
3.6.5	Etude d'impact des tarifs sociaux qui ne privilégient pas les plus démunis et touchent la majorité de la population	61
3.7	Londres.....	65
3.7.1	Contexte : un réseau ancien, héritage de l'époque victorienne, géré par le secteur privé	65
3.7.2	Modèle de gouvernance : révision tarifaire et rôle du régulateur économique	66
3.7.3	Vers une tarification sociale à Londres	68
3.7.4	Structure tarifaire.....	70
3.8	Barcelone	73
3.8.1	Contexte : l'eau comme ressource rare.....	73
3.8.2	Modèle de gouvernance : une gestion locale de l'eau	73
3.8.3	Vers une tarification sociale : petit historique.....	75
3.8.4	Structure tarifaire : un abonnement et trois tranches de consommation	77
3.8.5	Etudes de cas	78
3.9	Dunkerque, France.....	81
3.9.1	Un contexte de précarité dans une ville du « Nord »	81
3.9.2	Les acteurs en présence.....	81
3.9.3	Une gouvernance élargie	81
3.9.4	Du tarif progressif au tarif « éco-solidaire »	82
3.9.5	Structure du tarif « éco-solidaire » et des politiques complémentaires	83

4. Les politiques de tarification sociale : étude comparative	85
4.1 Philosophie politique et structure tarifaire : quels arbitrages effectuer afin de concilier rareté des ressources, viabilité économique du système et équité sociale ?	85
4.2 Structure des tarifs et équité : comment cibler au mieux les populations les plus démunies ?	85
4.3 Modification des comportements individuels : au-delà des structures tarifaires, quelle pédagogie auprès des populations ?	87
4.4 Fraudes et sanctions : punir sans priver ?	87
4.5 Peut-on concilier rentabilité financière et tarification sociale ?	88
4.6 Un partenariat accru avec le secteur privé est-il compatible avec la mise en place de tarifs sociaux de l'eau ?	88
4.7 Sans infrastructures de qualité, pas de politique de tarification sociale efficace ?	88
4.8 L'assainissement, parent pauvre des politiques de l'eau ?	89
4.9 Comment réaliser les Objectifs du Millénaire au niveau local?	90
4.10 La coopération internationale est-elle favorable à la diffusion de modèles vertueux de tarification ?	91
4.11 Quel cadre légal pour la mise en place d'une tarification sociale de l'eau ?	91
4.12 Echelons de gouvernance des politiques de l'eau : décentraliser pour mieux s'adapter ?	92
4.13 Quel rôle pour la société civile dans le processus décisionnel ?	93
4.14 Echecs et leçons retenues : tableau récapitulatif	94
5. Propositions pour une tarification sociale équitable et efficace	99
5.1 Le tarif linéaire progressif, un modèle de tarification flexible	99
5.1.1 Un choix judicieux parmi les différents modèles existant	99
5.1.2 Pour une tarification linéaire progressive équitable	99
5.2 Garantir l'équité grâce à des mécanismes complémentaires	101
5.2.1 Des mécanismes de compensation pour les familles nombreuses	101
5.2.2 Des subventions ciblées	101
5.2.3 Des mesures pour les habitats collectifs	101
5.2.4 Développer l'information et la pédagogie	102
5.2.5. Simplifier les demandes et fournir une assistance juridique	102
5.2.6 S'assurer de la compatibilité de la tarification avec le cadre légal	102
5.2.7 Procéder étape par étape dans les pays en développement afin d'universaliser l'accès au réseau	103
5.3 Garantir une adaptation conjoncturelle grâce à une veille efficace et des sanctions adaptées	103
5.3.1 La nécessité d'exercer une veille et une évaluation processuelle des effets pervers allant plus loin que les enquêtes de satisfaction	103

5.3.2 L'importance de définir des sanctions mesurées et adaptées	104
5.4 Vers une restructuration des financements ? Propositions pour des mécanismes innovants en matière de péréquation en France	104
5.5 Vers une tarification équitable et solidaire : les enjeux en 13 points	105
Bibliographie générale	109
Annexes	113

1. Introduction

1.1 Contexte

La cible 7.C. des **Objectifs du Millénaire pour le Développement** (OMD) de l'Organisation des Nations Unies, soit la réduction « *de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base* » (ONU), accompagne l'idée déjà exprimée par l'organisation internationale d'un droit humain fondamental à l'eau, consistant en « *un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun. Une quantité adéquate d'eau salubre est nécessaire pour prévenir la mortalité due à la déshydratation et pour réduire le risque de transmission de maladies d'origine hydrique ainsi que pour la consommation, la cuisine et l'hygiène personnelle et domestique* »¹. Aux impératifs de **qualité de l'eau** s'ajoutent donc des impératifs de suffisance et de disponibilité, **d'accessibilité physique et économique**, pour l'ensemble de la population. Si les OMD sont déjà atteints, avec 87% de la population mondiale ayant accès à une eau améliorée en 2012, les situations locales sont en réalité très différenciées, et parfois en contradiction avec les OMD ; 3 milliards d'êtres humains n'ont ainsi pas accès à l'eau à l'intérieur de leur domicile, et consomment des volumes plus faibles, pour un prix généralement bien plus élevé, que les personnes reliées au réseau. Parmi ces 3 milliards, 780 millions n'ont aucun accès à des sources d'eau améliorée². De même, 1,1 milliard des personnes connectées pâtissent d'un approvisionnement insuffisant, irrégulier. Les disparités entre régions du monde sont aussi frappantes ; 86% de la population des pays développés est couverte par les réseaux d'eau potable améliorée, contre 63% de la population des pays dits « moins développés ». La classique distinction géopolitique entre Nord et Sud cache elle-même une grande diversité de situations, avec des Suds aux réalités très contrastées: si la couverture est proche de 90% en Amérique Latine et dans les Caraïbes, elle n'est que de 61% en Afrique subsaharienne³. A l'intérieur-même des régions et des pays, les situations varient considérablement. L'absence de mesures universelles standardisées de la qualité de l'eau potable témoigne clairement de la diversité que peut recouvrir l'expression "services de l'eau" et rend complexe la mise en comparaison des situations locales. L'impératif d'une fourniture universelle en eau potable, accessible dans des conditions acceptables, à un coût abordable n'est donc que partiellement satisfait, voire très loin

¹ Le droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels). in *Récapitulation des observations générales ou recommandations générales adoptées par les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 (2004)

² World Health Organization, & UNICEF. (2012). *Progress on sanitation and drinking water: 2012 update*. Geneva: World Health Organization.

³ Ibid.

de l'être pour une grande partie de la population mondiale, en particulier dans les pays en voie de développement. De multiples facteurs expliquent les inégalités dans l'accès à l'eau, et ce à différentes échelles - mondiale, régionale, nationale et locale -. Les facteurs géographiques comptent évidemment, certaines régions étant plus arides que d'autres, mais ce sont avant tout les facteurs sociaux et économiques qui déterminent les disparités de service. A la fracture entre les populations connectées au réseau et celles qui ne le sont pas, s'ajoute une fracture entre les connectés.

D'autre part, il est important d'analyser l'aspect **financier et économique** de l'accès à l'eau. Le financement d'un système de fourniture d'eau est réparti, généralement par les Etats, entre les taxes, les transferts et les tarifs⁴, ces derniers étant payés directement par la population connectée en échange du service. Le fait de faire peser l'une ou l'autre de ces composantes dans la balance du financement du système relève donc d'une décision politique. De la même manière, la conception et la mise en place de tel ou tel dispositif de financement résultent d'un processus politique et institutionnel, décidant d'une répartition des efforts entre diverses composantes de la population.

Le **principe d'un tarif « social »** est un principe de **redistribution** : il s'agit de faire subventionner certains utilisateurs du service par d'autres. Selon les cas, les utilisateurs connectés paieront en partie pour étendre le réseau vers des zones non desservies, les plus gros consommateurs paieront plus cher chaque unité d'eau afin de soutenir les petits consommateurs, ceux disposant de plus de ressources paieront plus que les populations défavorisées. Cette répartition des efforts résulte d'un choix politique, avec des populations désignées par certains critères, le plus souvent économiques, sociaux ou géographiques. Les résultats de ces politiques de tarifications devront également être étudiés, afin de mettre en perspective les impacts sur les différentes composantes du système et les intentions initiales ou affichées.

Ainsi, la **persistance d'inégalités** dans l'accès à l'eau à différentes échelles, et le lien entre ces inégalités et des dynamiques territoriales, sociales et économiques plus larges, conduisent à rechercher des moyens d'introduire dans les systèmes plus d'équité pour l'ensemble des populations. Les tarifs sociaux font partie des solutions théorisées pour remédier aux inégalités socio-économiques dans l'accès à l'eau, mais recouvrent là encore une **grande diversité dans leurs modalités**. Les différences en termes de philosophie, de mise en application et de résultats, dans des contextes aussi variés que l'Europe du Nord ou l'Afrique subsaharienne, nous poussent à analyser plus en profondeur la question d'une tarification sociale et d'une eau abordable pour tous.

⁴PNUD (2006). *Rapport Mondial sur le développement humain*, (2).

1.2 Objectifs et thématiques abordées

L'objectif du rapport est une **évaluation des systèmes de tarification sociale** mis en place dans des contextes différents et s'appliquant aux usages **domestiques**. Les usages industriels, administratifs et agricoles, bien qu'ils représentent des enjeux considérables, ne font pas partie du cadre d'analyse du présent rapport, qui souhaite se concentrer sur l'accès à l'eau des **ménages**. Grâce à la méthode de l'analyse comparative, et en détaillant 9 études de cas représentant un échantillon significatif des modèles de tarification sociale existants, nous aborderons dans des contextes géopolitiques variés la question d'une eau accessible et abordable pour tous, et la déclinons de manière thématique afin d'en cerner tous les enjeux, et tenter de répondre aux nombreuses questions qui se posent :

1. Quels arbitrages effectuer afin de concilier rareté des ressources, viabilité économique du système et équité sociale ?
2. Comment cibler au mieux les populations les plus démunies ?
3. Au-delà des structures tarifaires, quelle pédagogie auprès des populations pour modifier les comportements individuels ?
4. Fraudes et sanctions : comment punir sans priver d'accès à l'eau, besoin fondamental ?
5. Peut-on concilier rentabilité financière et tarification sociale ?
6. Un partenariat accru avec le secteur privé est-il compatible avec la mise en place de tarifs sociaux de l'eau ?
7. Sans infrastructures de qualité, toute politique de tarification sociale est-elle condamnée à l'inefficacité ?
8. L'assainissement est-il le parent pauvre des politiques de l'eau ?
9. Comment réaliser les Objectifs du Millénaire au niveau local ?
10. La coopération internationale est-elle favorable à la diffusion de modèles vertueux de tarification ?
11. Quel cadre légal pour la mise en place d'une tarification sociale de l'eau ?
12. Les dynamiques de décentralisation permettent-elles une tarification sociale plus adaptée ?
13. Quel rôle joue la société civile dans le processus décisionnel et qui sont les acteurs impliqués dans la négociation ?

Ce rapport ne vise pas à apporter des réponses catégoriques à ces questions, mais plutôt à apporter des **pistes de réflexion** à la lumière des diverses expériences déjà réalisées. Ainsi, la mise en lumière **d'échecs** et d'erreurs nous paraît aussi enrichissante que les exemples de réussite et de « **bonnes pratiques** » en termes d'équité sociale et de justice environnementale. Notre recherche se base sur les travaux de recherche déjà existants mais également sur une littérature moins académique, à travers l'analyse des nombreux rapports produits par les différents acteurs impliqués dans la gouvernance de l'eau et les politiques de tarification sociale (organisations internationales, régies publiques, compagnies d'eau, associations de consommateurs, etc.)

Le présent chapitre, introductif, nous a permis de resituer la question de l'eau et du droit à l'eau dans son large contexte.

Dans le chapitre 2, nous proposons un premier tour d'horizon des questions liées au prix de l'eau, ainsi qu'une typologie simple des divers modèles de tarification existants, en en présentant les principes de base.

Le chapitre 3 aborde l'étude détaillée de 9 villes d'Asie, d'Afrique, d'Amérique Latine et d'Europe, en fournissant pour chacune une mise en contexte, une présentation des acteurs en présence et une analyse détaillée de la tarification actuelle.

Les 9 études de cas que nous traitons suivent une structure identique et visent à aborder plusieurs dimensions de l'analyse : nous présentons le contexte national, les modes de gouvernance et les relations entre acteurs, puis nous nous intéressons aux politiques tarifaires et aux dispositifs sociaux en place, pour finalement proposer une étude d'impact. Si la structure est constante, l'intitulé de chacune des sous-parties révèle les spécificités de chaque étude de cas. Les titres présentent donc une première clé d'interprétation pour le lecteur sur le modèle abordé.

Le chapitre 4 se propose de d'adopter une approche comparative et thématique, en reprenant point par point chacune des interrogations soulevées dans cette introduction.

Enfin, sous le chapitre 5, nous développons une série de proposition et de recommandations pour construire des méthodes de tarification sociale plus efficaces, tenant compte des nombreux enjeux dont nous souhaitons souligner l'importance. Loin de viser à appliquer aveuglément des « bonnes pratiques », il s'agit au contraire de trouver des solutions adaptées aux contextes locaux pour faire face aux défis sociaux, environnementaux et financiers dans le domaine de l'eau.

2. Prix de l'eau, tarification et modèles tarifaires

2.1 Prix de l'eau et articulation des enjeux

Avant de nous intéresser aux situations particulières de 9 villes, sous la forme de monographies détaillées, il semble indispensable de resituer les systèmes de tarification sociale dans leur **contexte théorique**, afin d'en clarifier les postulats de base et les enjeux.

La tarification de l'eau peut être conçue comme un outil parmi d'autres dans la gestion durable des ressources en eau. C'est un **outil économique**, visant à modifier les comportements individuels et collectifs afin de réduire le gaspillage et d'atteindre des objectifs de rentabilité optimisée. Le prix de l'eau peut donc être modulé pour créer des incitations auprès des usagers, en considérant que l'eau et les services associés sont des biens économiques. Cependant, la reconnaissance par l'ONU en juin 2010 d'un droit humain universel à l'accès à l'eau et à l'assainissement fait de cette ressource un bien particulier et crée ainsi une tension entre les divers enjeux que recoupe toute tarification de l'eau. En effet, si l'on veut garantir à chaque individu l'accès à une eau de qualité, la gestion du service doit reposer sur des bases financières solides, assurant la viabilité financière du système tout en garantissant un contrôle qualité accru. Mais dès lors, comment concilier objectifs économiques et principes d'équité et justice sociale ? Comment fournir un service de l'eau de qualité, abordable, tout en préservant l'efficacité économique du secteur de l'eau ?

Si la ressource en eau est un bien public non-marchand, un droit fondamental de chaque individu car il est indispensable à la vie, le service public de l'eau, qui consiste à rendre cette eau accessible à tous, représente un coût élevé. D'importants moyens financiers, techniques et humains sont nécessaires pour assurer le captage, le traitement, la distribution puis l'épuration de l'eau. Ce n'est donc en réalité pas **l'eau** en tant que telle qui est facturée aux usagers, mais bien le coût des **services associés** à sa distribution, tels que la maintenance des infrastructures ou le coût du transport.

La structure tarifaire des services de l'eau et d'assainissement est sujette, comme nous l'avons précédemment évoqué, à de grandes variations, les pratiques différant considérablement d'une région du monde à l'autre. Dans de nombreux pays, on peut considérer que la contribution des usagers est bien trop faible pour couvrir les frais de maintenance et les investissements nécessaires à la provision d'un service de qualité. Or, un **prix trop faible** présente deux inconvénients majeurs: les coûts doivent être pris en charge par le secteur public, et le tarif n'incite pas à une prise de conscience de la rareté de la ressource de la part des usagers.

Il s'agit donc de trouver un **équilibre optimal**, dans chaque contexte pour concilier 3 enjeux aussi fondamentaux que contradictoires :

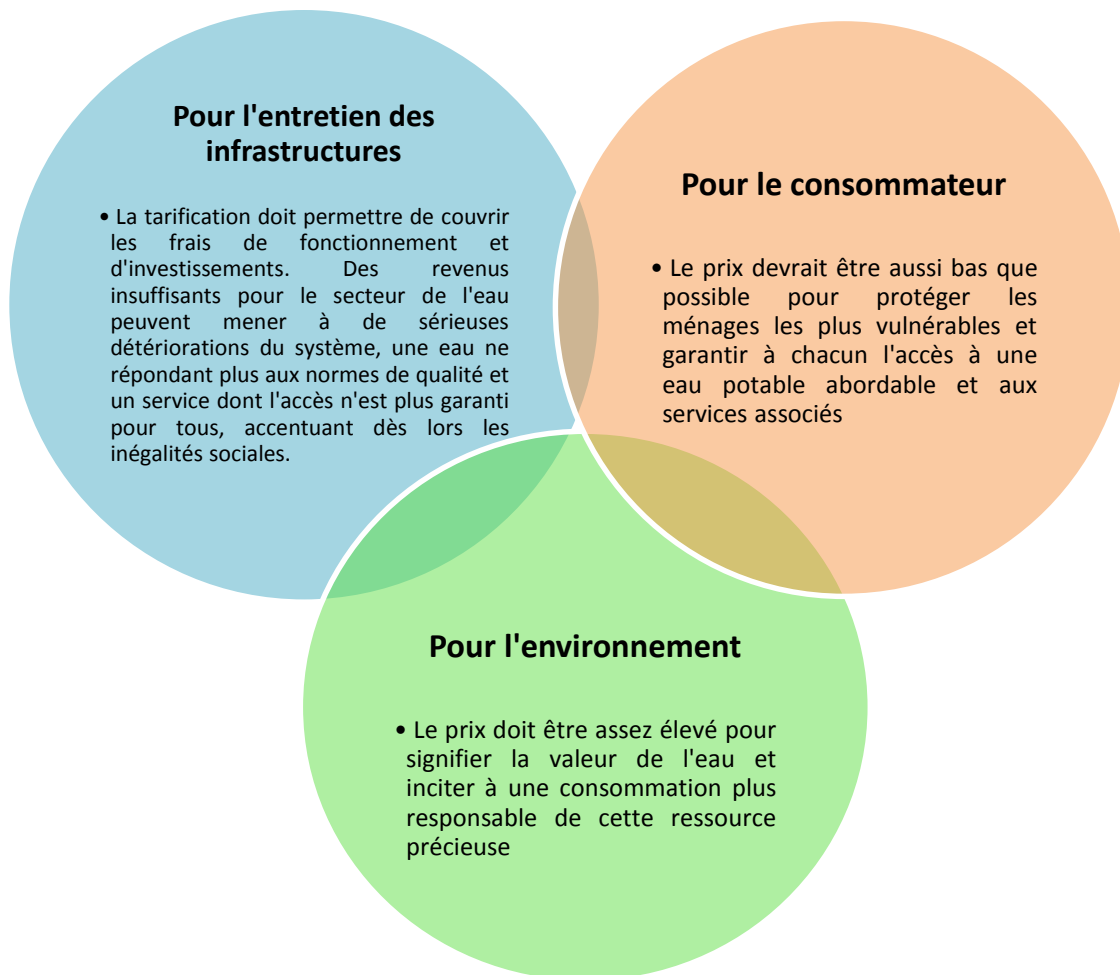


Figure 1 – Comment définir un prix juste de l'eau ?

La tarification de l'eau se trouve ainsi au cœur de controverses ; en décider les modalités est un **processus politique hautement conflictuel** dans lequel s'engagent des acteurs de toute nature (Etat, Agences de régulation, municipalités ou autorités locales, secteur privé, ONG, associations de consommateurs, etc.), au sein d'institutions profondément ancrées dans des contextes socio-économiques locaux. Les rapports de force déterminent quels enjeux seront accentués dans les choix de structuration du tarif. La négociation peut par ailleurs bien souvent se dérouler de manière peu transparente, amplifiée par la complexité et l'abondance de données qui doivent être prises en compte pour déterminer les divers paramètres de la tarification.

2.2 Modèles de structures tarifaires

En dehors de la gratuité (cas de certains états d'Inde notamment), on peut distinguer trois modèles de tarification des services de l'eau et d'assainissement:

Tarification forfaitaire:

Ce modèle s'apparente à un abonnement, dans lequel on peut néanmoins introduire une différenciation entre différentes catégories d'usagers, par exemple sur la base de leurs revenus ou de la valeur foncière du logement ou encore en procédant à des estimations de consommation.

Tarification volumétrique:

Ce choix requiert l'installation de compteurs d'eau dans chaque propriété, afin que les usagers paient pour le volume d'eau effectivement consommé. Trois types de tarifications peuvent dès lors s'appliquer. Dans le cas d'un tarif uniforme, le prix au m³ est constant, quel que soit le volume d'eau consommé. Une tarification linéaire établit des tranches de consommation, avec un prix croissant (tarification linéaire progressive) ou décroissant (tarification linéaire dégressive). On parle aussi respectivement de IBT (*Increasing Block Tariff*) et DBT (*Decreasing Block Tariff*).

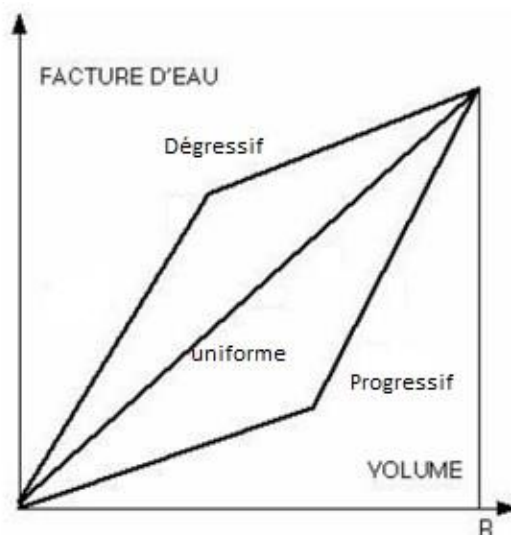


Figure 2 - Tarification Volumétrique⁵

La figure 2 illustre ainsi les trois principaux modèles de tarification volumétrique. L'axe des abscisses représente le volume d'eau consommée, les ordonnées illustrent le montant de la facture d'eau. Dans le cas d'un tarif uniforme, cette facture évolue de manière continue. En

⁵ Source : Smets, H. (1999). Mise en œuvre du droit à l'eau potable dans les pays de l'OCDE. *Rapport présenté à l'OCDE*, page 25

revanche dans le cas d'une tarification linéaire progressive, la facture augmente peu en-deçà d'un certain seuil, puis de manière très importante au-delà. L'utilisateur est donc incité à ne pas dépasser ce seuil. Elle est ainsi préconisée pour adopter un comportement plus responsable vis-à-vis de la ressource et pour éviter le gaspillage. Les seuils déterminent des « tranches » ou « blocs », dont le nombre peut énormément varier : généralement 3 (Barcelone, Sénégal, Addis-Abeba, Ouagadougou, Phnom Penh, Dunkerque...) mais seulement 2 à Santiago et jusqu'à 5 à Rouen – ville que nous n'avons toutefois pas retenue parmi les 9 études de cas.

De manière inverse, une tarification linéaire dégressive est avantageuse pour les gros consommateurs d'eau, dont la consommation supplémentaire a un coût marginal réduit au-delà d'un certain seuil ; on la retrouve principalement dans certains états des Etats-Unis.

Tarif binôme :

Largement recommandée par les instances internationales et les économistes, ce type de tarification combine une part fixe (abonnement) et une part variable, facturée au volume selon l'une des trois modalités possibles. C'est notamment le modèle choisi par la municipalité de Barcelone, avec un abonnement annuel de 60€ pour l'eau et l'assainissement, et une part variable correspondant à un tarif linéaire progressif. Généralement, la part fixe est utilisée pour couvrir les frais d'investissements dans de nouvelles infrastructures, la part variable servant à couvrir les frais directement liés à la distribution.

2.3 Accès à l'eau et tarif abordable

La déclaration de l'ONU de 2010 proclamant le droit universel à l'eau mentionne la dimension financière de cette accessibilité, sans toutefois préciser ce que signifie une eau financièrement abordable. Plusieurs organisations internationales et agences des Nations Unies, telles que la Banque Mondiale, le PNUD ou encore l'OCDE, ont souhaité préciser cette notion en définissant un seuil du revenu, que le budget eau d'un ménage ne devrait pas dépasser. Ce seuil varie selon les agences : la Banque Mondiale et la Banque Asiatique de Développement proposent ainsi un seuil de 5%, l'OCDE et l'Union Européenne 4%, le PNUD et l'UNICEF 3%. Pour le moment, aucune norme contraignante n'existe réellement en la matière ; la France a toutefois présenté un projet de loi, voté au Sénat, proposant de compenser par des subventions individuelles (alimentées par une taxe de 0,5% sur le prix de l'eau) tout dépassement de ce seuil de 3 %.

La figure 3 montre la part des dépenses liées à l'eau dans le revenu du décile inférieur de la population, pour 29 pays de l'OCDE. On peut noter avec un certain scepticisme que les seuils évoqués précédemment représentent malgré tout une somme importante et probablement peu abordable pour les ménages les plus modestes.

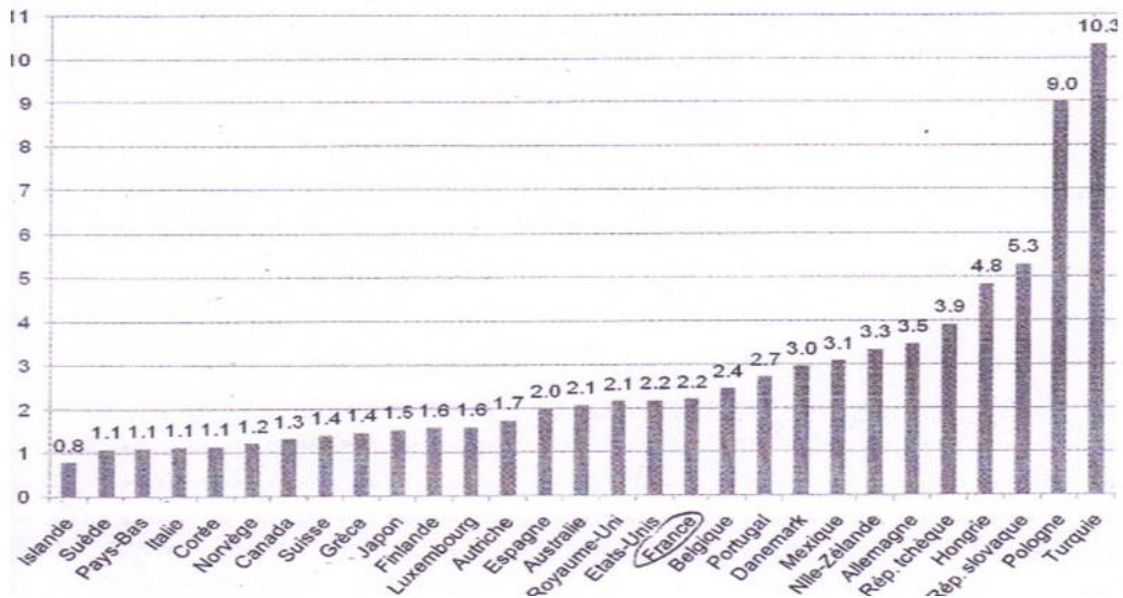


Figure 3 - Part de la facture d'eau moyenne d'eau et d'assainissement dans le revenu du décile inférieur de la population (US\$)
Source : OCDE (2010)⁶

2.4 Tarif social et tarif solidaire

A strictement parler, l'expression "**tarif social**" désigne les tarifications linéaires, dans lesquelles le prix du m³ varie selon la quantité d'eau consommée (figure 2). On parle ici de **tarifications linéaires progressives**, où sont pénalisés les plus gros consommateurs, qui de ce fait permettent aux plus petits consommateurs de bénéficier d'un tarif réduit, par le biais d'une subvention croisée. Cette tarification présente également l'avantage d'inciter à la réduction de la consommation.

Néanmoins, une large palette d'outils économiques est à la disposition des décideurs politiques pour obtenir une tarification plus équitable, et une eau abordable même pour les plus vulnérables; on parle alors de **tarifs solidaires**. Il peut s'agir de mesures de soutien au revenu (remises tarifaires, coupons, plafonnement de la facture ou échelonnement des paiements...), de subventions directes du Gouvernement (soit vers les entreprises soit directement vers les ménages pauvres) ou subventions croisées entre différents groupes de population.

⁶ OECD (2010), *Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services*, OECD Studies on Water, OECD Publishing.

On peut enfin combiner tarification linéaire progressive et mesures sociales complémentaires, comme c'est le cas dans la ville de Barcelone ou avec la tarification éco-solidaire de Dunkerque. Ce type d'expériences tend à se multiplier, et l'on peut espérer des propositions audacieuses de péréquation dans le financement des services de l'eau.

Nous procéderons tout au long de ce rapport à une analyse plus approfondie des mécanismes de tarification sociale et solidaire de l'eau, afin de présenter les avantages et inconvénients de chaque système. Nous présenterons ainsi, notamment dans les recommandations du chapitre 5, un éventail aussi exhaustif que possible des options qui se posent aux décideurs dans la mise en place de tarifs sociaux de l'eau.

3. Etudes de cas

ASIE

3.1 Phnom Penh

3.1.1 Un contexte géophysique très favorable

Phnom Penh, capitale du Cambodge, compte plus de 1,2 millions d'habitants sur 375km², mais avec une surconcentration de sa population au centre de la ville (28km²). Sa situation géophysique est très favorable à l'installation d'un réseau d'eau. Grâce au fleuve Mékong, l'eau est présente en abondance et ne nécessite pas de traitement chimique intensif pour être rendue potable. De plus, la ville se situe dans une plaine, ce qui limite fortement les besoins de pompage. L'exploitation des ressources s'avère donc relativement peu coûteuse. La gestion des services est entièrement regroupée dans le siège de l'entreprise, en plein centre-ville, qui est relié par un système informatique de commande aux usines de traitement et aux châteaux d'eau, dans lesquels travaillent également des ingénieurs.

3.1.2 PPWSA : le redressement spectaculaire de la régie de l'eau de Phnom Penh

Après une histoire politique difficile marquée par la guerre et le massacre des Khmers rouges, ce n'est qu'en 1991 que le Cambodge se dote d'une constitution, et en 1993 d'un gouvernement élu. Le réseau d'eau de la capitale Phnom Penh, vieux de 70 ans, est alors des plus limités puisqu'un cinquième seulement de la population a accès aux 280km de canalisations en fonte. L'eau n'est disponible que 10 heures par jour et le gaspillage est sévère : plus de la moitié de l'eau est perdue dans des fuites.

D'autre part, l'administration et la gestion des services de l'eau par PPWSA (*Phnom Penh's Water Supply Authority*) est désastreuse. Il n'existe à l'époque aucune démarche officielle pour obtenir une connexion : l'accès au réseau passe par la petite corruption avec des pots-de-vin allant de US\$1,000 à US\$5,000, tandis que les factures d'eau sont pratiquement pas collectées. En 1993, PPWSA apporte ses services à près de 27,000 clients, dont seulement 12% sont équipés de compteurs. Véritable machine à vapeur administrative dotée de ressources humaines

pléthoriques (22 employés pour 1,000 connexions), l'autorité dépense le double des recettes récoltées.

Le nouveau directeur nommé à la tête de l'autorité en 1993, Ek Sonn Chan, semble avoir insufflé un nouveau dynamisme à PPWSA. L'autorité de l'eau a reçu un soutien fort du pouvoir politique, à la fois en termes d'environnement légal et de soutien financier avec de nombreuses subventions et prêts d'agences multilatérales. La stabilité politique recouvrée par le Cambodge a également fortement contribué aux succès de cette réhabilitation puisqu'elle a permis le retour des bailleurs de fonds internationaux : dons du Japon (US\$70 millions), de la France (€12,1 millions), de la Banque mondiale/PNUD (US\$2,8 millions), et prêts de la Banque mondiale (US\$25,9 millions), de la Banque asiatique de développement (US\$12,5 millions) et de l'Agence Française de Développement (€11,1 millions).

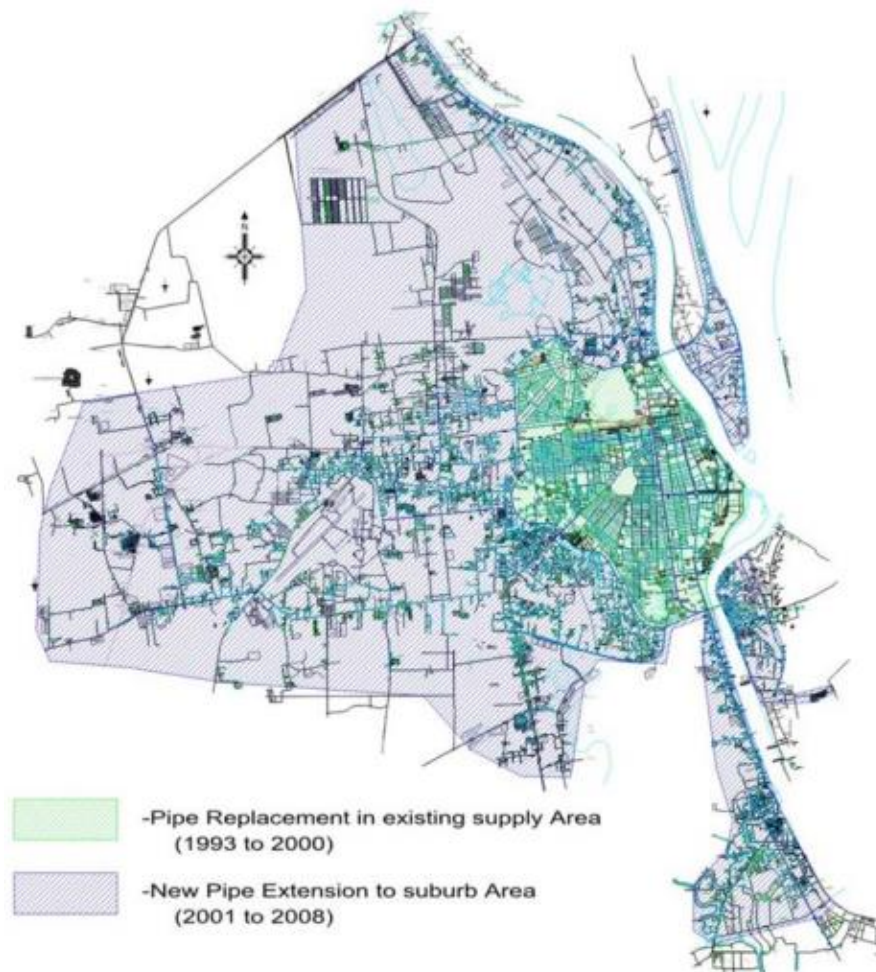


Figure 4 - Expansion de la couverture du réseau: 1993-2008
source : Biswas & Tortajada 2010⁷

⁷ Biswas, A. ; Tortajada, C. (2010), *Water Supply of Phnom Penh: An Example of Good Governance*, International Journal of Water Resources Development, 26: 2, 157 — 172

Dès décembre 1996, PPWSA accède à un statut autonome et une gestion indépendante, et devient une compagnie des eaux modèle dans le secteur public. PPWSA est maintenant un établissement public en charge de la production et distribution d'eau potable dans Phnom Penh et son agglomération, tandis que l'assainissement est géré par la municipalité et le ministère des Travaux publics. La compagnie peut désormais collecter ses revenus sans être soumise à la *Treasury Law* qui l'obligeait à reverser ses revenus au budget de l'Etat. La gestion quotidienne de l'entreprise est marquée par la présence dans son conseil d'administration et sa direction de représentants de la municipalité de Phnom Penh et des différents ministères : Ministère de l'Industrie, des Mines et de l'Énergie (MIME), Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), Ministère des Travaux publics et des Transports, Ministère de l'Intérieur. Le MIME et le MEF ont en particulier un pouvoir décisionnel important et font partie de la direction.

Le changement de méthodes au sein de PPWSA et la chasse à la corruption ne se sont pas faits sans mal, et de fortes résistances se sont exprimées (particulièrement contre les efforts déployés pour que tout le monde paie pour sa consommation d'eau). Certains employés ont ainsi mené des campagnes médiatiques contre Ek Sonn Chan, et les figures puissantes (politiques, militaires, fonctionnaires), refusaient de devoir désormais payer pour ce service. La majeure partie de la population considère cependant comme normal de payer

Accomplissements Techniques

Entre 1993 et 2008, la capacité de production est passée de 65,000m³ à 235,000m³ (augmentation de 262%), la couverture du service est proche de 100% et le réseau s'est agrandi de 456% pour passer à 1,558km de canalisations.⁸ La carte du réseau (figure 4) permet d'observer son expansion spectaculaire entre 1993 et 2008. Le réseau distribue une eau potable en continu (24h/24). Des indicateurs de performance ont été mis en œuvre (voir annexe n°1) et l'on peut réellement parler d'un service de qualité. Nous parlons toutefois ici du service de *distribution* de l'eau. La question du drainage et de l'assainissement s'est montrée pendant longtemps assez problématique⁹, mais aujourd'hui 96% de la population de Phnom Penh bénéficie d'un raccordement aux égouts¹⁰. La figure 5 propose un tableau récapitulatif des principales évolutions financières, techniques et commerciales entre 1993 et 2009.

⁸ Source : PPWSA, 2008

⁹ Ambassade de France au Cambodge, Bureau des Affaires Urbaines (2007), *Livre Blanc du développement et de l'aménagement de Phnom Penh : diagnostic économique, social et environnemental – tendances, prospectives et orientations – avant-projet de schéma directeur d'urbanisme de Phnom Penh 2020*. Disponible en ligne : http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_111/Livre_blanc_du_developpement_et_de_l_aménagement_de_Phnom_Penh_av_ec_signets.pdf

¹⁰ Rochery, Gabert, Tsitsikalis (2012), *La filière de gestion des boues de vidange : de l'analyse aux actions – Actes de l'atelier du 01/03/2012*, Paris, Gret, 60 p. Disponible en ligne :

1993	Indicateurs	2009
22	Nombre d'employés / 1000 connexions	3,2
65 000	Capacité de production (m ³ /jour)	300 000
NA	Qualité de l'eau	Normes de l'OMS
20%	Zone de couverture	90%
10 h/jour	Disponibilité/jour	24h/jour
0,2 bar	Pression disponible	2,5 bar
26 881	Nombre de connexions	191 009
72%	Pertes (<i>Non-revenue Water</i>)	5,94%
48%	Taux d'exploitation	99,90%
150%	Taux de recouvrement	38,41%
NA	Retour sur revenu	26,62%
NA	Rentabilité des fonds propres	4,71%
NA	Ratio liquidité	2,55 x
NA	Couverture de la dette	3,25 x
NA	Créances	24 jours

Figure 5 - 1993-2009 : un redressement financier spectaculaire
Source : PPWSA, 2010

3.1.3 Redressement financier et évolution de la facture d'eau :

Afin de maximiser ses revenus, PPWSA a décidé de totalement renouveler sa gestion clientèle :

- fichier clientèle tenu à jour et ouverture de guichets de réclamation
- installation de compteurs dans toutes les propriétés raccordées au réseau, relevés tous les deux mois, quartier par quartier
- informatisation du système de facturation et des commandes du réseau
- factures à codes-barres, payables aux guichets des deux châteaux d'eau et transmis en temps réel au siège
- mise en place une structure tarifaire prenant en compte les questions d'équité sociale

La figure 6 illustre l'évolution de la structure tarifaire tout au long de ce redressement financier de PPWSA. La grande force et certainement la source de la réussite de cette entreprise d'Etat réside certainement dans une chronologie originale : contrairement à de nombreuses compagnies publiques d'eau, PPWSA a choisi de redresser son activité commerciale et sa situation financière avant d'investir de manière plus importante dans le réseau. L'aide extérieure

http://www.pseau.org/outils/ouvrages/gret_la_filiere_de_gestion_des_boues_de_vidange_de_l_analyse_aux_acti ons_2012.pdf

d'une part, et la collecte efficace des factures d'autre part ont permis à la régie de s'assurer un recouvrement total de ses frais, et de dégager des bénéfices pour de nouveaux investissements.

Until 1983:	Free water for every household
1984:	166 riels/m ³ (domestic and commercial)
1993–June 1994:	166 riels/m ³ (domestic) 515 riels/m ³ (industrial)
July 1994–May 1997:	250 riels/m ³ (domestic) 700 riels/m ³ (industrial)
June 1997:	Block tariff rates were introduced. All connections were metered.
	Domestic tariffs (m ³ /month)
	0–15: 300 riels
	16–30: 620 riels
	31–100: 940 riels
	> 100: 1,260 riels
	Industrial tariffs (m ³ /month)
	0–100: 940 riels
	101–200: 1,260 riels
	201–500: 1,580 riels
	> 500: 1,900 riels
	Governmental institutions (m ³)
	Flat rate: 940 riels
2001:	Domestic tariffs (m ³ /month)
	0–7: 550 riels
	8–15: 770 riels
	16–50: 1,010 riels
	> 50: 1,270 riels
	Commercial tariffs (m ³ /month)
	0–100: 950 riels
	101–200: 1,150 riels
	201–500: 1,350 riels
	> 500: 1,450 riels
	Governmental institutions (m ³)
	Flat rate: 1,030 riels

Figure 6 – 1993-2001 : Evolution de la structure tarifaire de PPWSA en riels/m³
Source : PPWSA

3.1.4 Le choix d'une tarification progressive linéaire

La tarification choisie est un tarif linéaire progressif à quatre blocs, aux tarifs différenciés pour les usages domestiques, commerciaux et institutionnels. Ainsi, les grands consommateurs subventionnent indirectement les plus petits, et un transfert est également opéré des usagers commerciaux vers les usagers domestiques. Deux péréquations sont ainsi réalisées et permettent une remarquable stabilité financière de PPWSA. Cependant, la péréquation horizontale entre les trois types d'usagers se voit peut-être menacée dans le long-terme : si les industries représentent aujourd'hui 25-30% des consommateurs, ce pourcentage est amené à diminuer compte tenu de l'implantation importante de quartiers résidentiels dans la ville de Phnom Penh. Il faudra alors peut-être procéder à une réévaluation de la structure tarifaire.

Customer Category	Domestic		Administrative		Commercial	
	Volume (m ³ /month)	Tariff (USD/m ³)	Volume (m ³ /month)	Tariff (USD/m ³)	Volume (m ³ /month)	Tariff (USD/m ³)
Before autonomy (before 01 Jan 97)	-	0.06	-	-	-	0.17
After autonomy (1 Jan 97 – 1 Jan 01)	0 – 15	0.07	-	0.23	0 – 100	0.23
	16 – 30	0.15			101 – 200	0.31
	31 – 100	0.23			201 – 500	0.40
	>100	0.31			>500	0.48
After 01 Jan 2001	0 – 7	0.14	-	0.25	0 – 100	0.24
	8 – 15	0.20			101 – 200	0.29
	16 – 50	0.25			201 – 500	0.34
	>50	0.32			>500	0.36

Figure 7 – 1997-2001 : Structure tarifaire de PPWSA (en US \$)
Source : PPWSA

La facture moyenne peut être considérée comme relativement abordable : en moyenne, un ménage pauvre consomme 7m³ par mois¹¹, pour l'équivalent de US\$1 (soit 4% de son salaire mensuel). Mais si le service n'est pas très coûteux, le raccordement au réseau, le dépôt de garantie et les frais d'installation du compteur représentent un investissement très important (environ US\$110). PPWSA a donc mis en œuvre le programme *Water for the Poor*, programme de subvention partielle (20%) et d'échelonnement des paiements. La Banque Mondiale ou des ONG telles que PADEX sont intervenues pour une aide plus ponctuelle afin de financer le raccordement au réseau des foyers les plus pauvres. Aujourd'hui, la couverture du réseau avoisine 100% ; la question de ces frais de raccordement ne représente donc plus un obstacle pour les ménages les plus financièrement vulnérables.

Quelles sanctions ?

En cas de non-paiement, PPWSA a choisi une politique très stricte d'exemplarité : après deux rappels, tout usager n'ayant pas réglé sa facture se voit couper l'eau. Pour se reconnecter, il devra s'acquitter d'une amende de US\$ 180 ! Cette sanction s'applique sans négociation possible à tous les usagers, y-compris les institutions publiques.

¹¹ Source : Blanc & Ries, (2007) AFD Document de travail n° 40 : *La Régie des eaux de Phnom Penh : un modèle de gestion publique efficace*

3.1.5 PPWSA : une *success story*, modèle exportable pour la région ?

De nombreuses études ont été menées sur le cas de Phnom Penh, principalement par les bailleurs de fonds comme l'AFD, la Banque Asiatique de Développement ou la Banque Mondiale. Les leçons de gestion à tirer de ce cas ne mènent cependant pas nécessairement à une réflexion sur l'exportabilité du modèle. En effet, bien que présenté comme une *success story* dans la région, le renouveau de PPWSA est intrinsèquement lié aux caractéristiques socio-culturelles du Cambodge et plus précisément de Phnom Penh. La réflexion s'attarde plus particulièrement sur la gestion de type privé, avec autonomie financière mais sous statut public, et le rôle de la tarification sociale dans les performances de la régie des eaux n'est pas jugé comme central. On peut toutefois penser que les espoirs de développement du Cambodge passent par un accès universel à l'eau, et une tarification par blocs croissants est un outil majeur d'équité sociale.

En 2010, ce succès a été couronné par le Stockholm Industry Water Award, la plus haute distinction dans le secteur de la gestion de l'eau.

Bibliographie

Biswas, & Tortajada (2010), *Water Supply of Phnom Penh: An Example of Good Governance*, International Journal of Water Resources Development, 26: 2, 157 — 172

Blanc & Ries, (2007) AFD Document de travail n° 40 : *La Régie des eaux de Phnom Penh : un modèle de gestion publique efficace*

Das, B., Chan, E. S., Visoth, C., Pangare, G., & Simpson, R. (2010). *Sharing the reform process: learning from the Phnom Penh Water Supply Authority (PPWSA)*. IUCN.

Frenoux, C. (2009), *Implantation d'un service d'eau potable : quels changements des pratiques de consommation ? L'expérience du programme Mirep au Cambodge*. Coll. Études et Travaux, série en ligne n°22, Éditions du Gret

Frenoux, C., & Tsitsikalis, A. (2012), *Domestic private faecal sludge emptying services in cambodia: between market efficiency and regulation needs for sustainable management*.

Rochery, Gabert, Tsitsikalis (2012), *La filière de gestion des boues de vidange : de l'analyse aux actions* – Actes de l'atelier du 01/03/2012, Paris, Gret, 60 p. Disponible en ligne :

http://www.pseau.org/outils/ouvrages/gret_la_filiere_de_gestion_des_boues_de_vidange_d_e_l_analyse_aux_actions_2012.pdf

PPWSA <http://www.ppwsa.com.kh>

3.2 Jakarta, Indonésie

3.2.1 Un service défaillant dans une métropole asiatique

La population du *Special Capital City District of Jakarta* avoisine les 10 millions. Avec un taux de couverture d'entre 30 et 40% à la fin des années 1990 et de nombreuses fuites dans le système, le gouvernement de la ville a décidé de privatiser la distribution d'eau en espérant étendre le réseau aux populations jusque-là exclues ou mal desservies, principalement les plus pauvres. La mise en place de subventions au branchement, ainsi qu'une tarification progressive prenant en compte la surface du logement, font partie des mesures « sociales » prises dans le domaine de l'eau que nous allons examiner.

3.2.2 Acteurs privés et publics

Les acteurs jouant un rôle dans le secteur de l'eau sont l'Etat central indonésien, et dans le cas de Jakarta, le *Special Capital City District of Jakarta* ou Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI Jakarta), mais aussi Suez et Thames International via leurs parts dans des opérateurs privés, respectivement PALYJA et PAM Jaya, présents jusqu'en 2012 et 2007. D'autres acteurs ont un rôle plus local, comme les ONG et les vendeurs d'eau, tandis que les bailleurs de fonds internationaux comme la Banque Mondiale jouent un rôle dans la conception et la mise en place des politiques à visée sociale.

3.2.3 Modèle de gouvernance de l'eau à Jakarta

Le secteur de la provision d'eau de Jakarta est depuis 1998, et ce pour 25 ans, régi par un contrat de concession entre le gouvernement du DKI de Jakarta, PAM Jaya, un subsidiaire de Thames Water International, et PALYJA, subsidiaire de la Lyonnaise des Eaux. La ville est divisée en deux entre les deux opérateurs, avec PALYJA opérant dans l'Ouest de la ville, et PAM Jaya dans l'Est. L'un des objectifs principaux de cette concession était de réduire les pertes, d'élargir la couverture du réseau et d'améliorer la qualité de l'eau, menacée par des infiltrations, et du service en général, jusque-là frappé par des coupures et des discontinuités dans l'approvisionnement. Les opérateurs sont rémunérés en fonction du volume d'eau vendu, indépendamment du tarif en vigueur, fixé par le gouvernement ; ils ont donc un intérêt direct à augmenter la consommation ou le nombre de consommateurs. Le contrat distribue également des responsabilités ; les opérateurs peuvent ainsi être pénalisés en cas de sous-performance. Un nombre de connexion inférieur à celui convenu, des pertes trop élevées, ou une qualité de l'eau

inférieure aux standards prévus peuvent entraîner des pénalités du gouvernement sur la rémunération des opérateurs.

3.2.4 Les différents dispositifs « sociaux » en place

Les mesures sociales dans le domaine de l'eau, en termes de subventions et tarification, ont été mises en place récemment, après le départ de Thames International de l'opérateur PAM Jaya en 2007.

En 2008, un programme de type « *Output Based Aid* » (GPOBA) de la Banque Mondiale est mis en place afin de fournir des branchements au réseau à 6,500 foyers pauvres, dans des zones déjà desservies par PALYJA mais où les pauvres n'avaient, pour des raisons a priori financières, pas accès au réseau. Ce programme n'était initialement pas destiné aux quartiers bidonvilles informels, du fait de l'opposition du gouvernement de la DKI Jakarta ; toutefois, un projet pilote fût lancé dans un bidonville, et pourrait être répliqué en cas de succès.

Un autre programme existant depuis 2008 est celui des Kiosques à eau, soit un robinet collectif destiné à servir jusqu'à 150 foyers dans les zones sans accès à l'eau du robinet. Ces robinets sont situés sur des terrains privés : le kiosque appartient à PALYJA mais est géré par le propriétaire du terrain où il a été construit. Ces partenaires locaux sont choisis selon de multiples critères, tels la disponibilité du terrain, la distance au réseau, la qualité de l'eau souterraine. De l'eau propre et potable est amenée par camion aux kiosques, où la population l'achète au gérant local. PALYJA détient ainsi 49 kiosques officiels, dont 11 construits par l'opérateur. Ils sont toutefois en concurrence directe avec les autres kiosques informels, souvent gérés par des entrepreneurs locaux.

Enfin, depuis 2009, PALYJA a tenté de mettre en place les *Master Meters* dans des zones informelles ayant accès à l'eau du réseau, mais n'étant pas encore autorisées à accéder aux connexions individuelles. Ces branchements communautaires sont fournis avec l'aide d'ONG, qui construisent leur propre réseau tertiaire, connectées à un *Master Meter* de PALYJA. PALYJA est donc en charge de la provision d'eau en amont, tandis que la provision en aval est assurée par les ONG partenaires, souvent organisées collectivement en *Community Based Organizations* (CBO). Les tarifs sont fixés par les CBO et doivent couvrir les coûts d'opération et de maintenance en aval ; les CBO sont également en charge de mobiliser les communautés, de la facturation et de la coordination de la maintenance du réseau¹².

¹² Hystra (2011). Access to Safe Water for the Base of the Pyramid : Lessons Learned from 15 case studies, p.195

Les tarifs diffèrent donc entre les différentes voies d'approvisionnement de l'eau. Pour les connexions individuelles, le DKI Jakarta fixe les tarifs. Ceux-ci ont fortement augmentés au cours de la décennie suivant la privatisation, causant des problèmes entre le gouvernement et les opérateurs privés, averse à de telles hausses des tarifs¹³. Ces hausses de tarifs sont une des raisons du départ de Thames Water International. Cependant, depuis 2007, et jusqu'en 2011, les tarifs sont restés fixes.

3.2.5 Des structures tarifaires différenciées selon les dispositifs

Le tarif payé pour l'eau à travers les connexions individuelles, mais aussi le prix du branchement sont basés sur le critère de la surface de l'habitation. Les clients classés comme à très bas revenus sont ceux vivant dans des habitations de moins de 28m² ; ils paient leur branchement US\$70, tandis que ceux à bas revenus, vivant dans des habitations de moins de 70m², la paient US\$105. Dans le cadre du *Output Based Program*, ces connexions sont subventionnées à 96%, avec une contribution moyenne de US\$13 par foyer – le coût par connexion étant de US\$340 pour PALYJA. Les catégories à bas et très bas revenus bénéficient de tarifs moins élevés pour l'eau, avec un système de tarification linéaire progressive à l'intérieur de la catégorie. Pour les foyers à très bas revenus, en dessous de 20m³ consommés par mois, l'eau est facturée US\$0,12 /m³ ; au-delà, elle est facturée US\$0,18. L'eau est facturée à la tranche de base 4,67 plus cher pour les foyers à revenus moyens, et 6,50 pour les foyers à revenus moyens élevés (*Upper Middle Income*) A cette classification sociale des foyers s'ajoute des différences tarifaires selon les fonctions économiques et sociales de certains clients ; les orphelinats, les lieux religieux paient l'eau au volume fixe de US\$0,12, quel que soit le volume total consommé. Les hôpitaux paient l'eau au même tarif que les consommateurs à très bas revenus, et les camions et kiosques à eau la paient au même tarif que les consommateurs à bas revenus. Les petits bâtiments commerciaux et les bâtiments du gouvernement paient respectivement les tarifs des foyers à revenus moyens et moyens élevés ; les gratte-ciels, grands hôtels et lieux de divertissement paient l'eau au tarif unique de US\$1,4 / m³.

¹³ Lanti, A., Ali, F., Kretarto, A., Nugroho, R., & Zulfikar, A. (2009). The First Ten Years of Implementation of the Jakarta Water Supply 25-year Concession Agreement (1998-2008). Jakarta Water Supply Regulatory Body.

Tariff Group	Tariff Code	Types of Consumer	Progressive Tariff Based on Range Water Usage (Indonesian Rupiahs)		
			0 – 10 M ³	11 – 20 M ³	>20 M ³
I	1A	Social House	1,050	1,050	1,050
	1B	Orphanage			
	1C	Places of religious worshipping			
	5A	Hydrants and public pas			
II	1D	State hospitals	1,050	1,050	1,575
	2A1	Very Poor Households			
	5F1	Very Poor Apartments			
IIIA	2A2	Low Income Households	3,550	4,700	5,500
	5F2	Poor Apartments			
	5B	Water kiosks and Water Trucks			
IIIB	2A3	Middle Income Households	4,900	6,000	7,450
	2E1	Non commercial private institutions			
		Small commercial units, moderate apartments, and similar other			
IVA	2A4	Upper middle income households	6,825	8,150	9,800
		Embassies, government offices, moderate commercial units, and similar others			
IVB		Large hotels, high rise buildings, amusement parks, and similar others	12,550	12,550	12,550
V		Harbor/Port			

Figure 8 - Grille tarifaire pour les différentes catégories de consommateurs à Jakarta en 2007
(Source : F. Zakaria, *Assessing Pro-Poor Water Supply Programs in Jakarta*, p.23-24, 2009)

Les tarifs payés par ceux se fournissant aux kiosques de PALYJA ou via les *Master Meters* diffèrent des tarifs payés par ceux bénéficiant des branchements individuels. L'eau des *Master Meters* est vendue à US\$0,43 / m³, incluant les frais de maintenance et de prélèvement des factures par

l'opérateur, tandis que celle des kiosques est vendue entre US\$ 2 et 2,5 par mètre cube, ce qui représente 10 à 20 fois le prix payé par les usagers individuels des catégories à bas et très bas revenus.

Les branchements individuels sont réservés aux *land tax payers*, c'est-à-dire ceux ayant une situation régularisée. Le quartier informel ayant bénéficié du projet GBOPA pilote via une exemption du gouvernement n'a pas été régularisé a posteriori. Les habitants des quartiers informels, a priori ceux à bas revenus, qui bénéficieraient le plus des programmes de tarification sociale, sont donc pour l'instant complètement exclus des branchements individuels subventionnés et des tarifs sociaux, et doivent se fournir aux kiosques ou s'organiser collectivement pour bénéficier des *Master Meters*.

3.2.6 Etudes d'impact

Hystra a réalisé une étude des projets menés depuis 2008 à Jakarta par PALYJA avec la Banque Mondiale¹⁴, notamment en s'intéressant au profil social des bénéficiaires de chaque programme. Les connexions subventionnées et les tarifs progressifs sociaux au robinet bénéficient principalement aux pauvres vivant dans des logements d'une surface inférieure à 70m², et pouvant apporter la preuve du paiement des taxes aux autorités locales, le DKI Jakarta. Les Kiosques à eau concernent principalement les communautés situées loin du réseau de distribution, et souffrant de la mauvaise qualité de l'eau souterraine, souvent concernée par des infiltrations salines. Les *Master Meters* enfin, concernent principalement des quartiers semi-informels, avec également une eau souterraine de mauvaise qualité ; comme PALYJA ne fournit de l'eau que jusqu'au niveau des *Master Meters*, et que des CBO assurent la distribution en aval, les règles d'urbanisme imposées par la DKI Jakarta sont respectées par l'opérateur privé. Il s'agit donc d'un arrangement visant à fournir de l'eau à ceux ne pouvant pas en bénéficier. L'impact des *Master Meters* est toutefois à relativiser, puisqu'il n'en existait en 2012, trois années après le début du programme, que trois dans la ville de Jakarta.

Du fait de la différenciation des tarifs entre les différents moyens d'approvisionnement en eau, le prix au litre pour le consommateur diffère donc fortement. Hystra a également mesuré celui-ci pour les différents moyens. A travers les connexions mises en place via le programme GBOPA, le mètre cube coûte entre US\$ 0,12 et 0,18 au consommateur, contre US\$ 0,43 pour les *Master Meters*, et US\$2 pour les kiosques à eau, voire US\$2,5 si l'eau est livrée au domicile par chariot. En comparaison, le revenu moyen des bénéficiaires du programme GBOPA était compris entre

¹⁴ Hystra (2011). Access to Safe Water for the Base of the Pyramid : Lessons Learned from 15 case studies, p.94.

US\$ 50 et 150, soit 450 000 et 1 350 000 roupies indonésiennes, estimées à US\$ 84-251 en termes de parité de pouvoir d'achat. Avec une consommation d'eau théorique de 300 litres par jour par foyer, dans le cas des connexions individuelles sociales, avec une eau à US\$ 0,12 par mètre cube, les dépenses en eau représenteraient donc environ 1 à 2% du revenu des foyers gagnant aux alentours de US\$ 84 PPA (parité pouvoir d'achat) par mois ; pour l'eau à US\$ 0,43 / m³ des *Master Meters*, les dépenses représenteraient environ 4% des dépenses du revenu.

Les pauvres bénéficiant des programmes sociaux, avec des branchements et de l'eau à bas prix, sont donc clairement avantagés en termes de dépenses par rapport à ceux devant se contenter des *Master Meters*, ou des kiosques à eau, formels ou informels. Les politiques sociales de subvention des branchements menées via le programme GBOPA de la Banque Mondiale sont encore expérimentales, et ne concernent qu'une petite partie de la population. De tels programmes sont par ailleurs volontairement très restrictifs, empêchant les quartiers informels d'en bénéficier afin d'éviter leur stabilisation ; ces quartiers informels sont souvent ceux peuplés par les habitants les moins aisés et devant s'appuyer sur des sources d'eau alternatives, dépensant une plus grande part de leur budget dans l'eau. Sans régularisation de ces quartiers, la fourniture en eau des plus pauvres et la couverture universelle de la ville voulue pour 2023 demeurent donc des perspectives lointaines.

Par ailleurs, les problématiques politiques liées à l'eau et à sa tarification ont provoqué plusieurs conflits entre les opérateurs et le pouvoir politique, précipitant notamment le départ en 2007 de Thames Water International, et en 2012 de Suez, qui choisit de vendre à l'entreprise Manilla Water ses parts dans l'opérateur privé PALYJA, où l'entreprise était jusqu'alors actionnaire à 51%. Les performances assez mauvaises des opérateurs, en termes de couverture du réseau (passée de 42 à 62% entre le contrat de concession et 2007, contre les 70% prévus dans le contrat) et de pertes, ont également rendues épineuses les relations entre acteurs.

Dans le cadre d'un contrat intégrant des acteurs privés, de bonnes relations, et une volonté politique de mener des politiques sociales semblent donc nécessaires pour mener à bien de tels objectifs.

Bibliographie

Hystra (2011). Access to Safe Water for the Base of the Pyramid : Lessons Learned from 15 case studies. Disponibles en ligne:

[http://www.hystra.com/opensource/Access to Safe Water for the BoP FULL REPORT.pdf](http://www.hystra.com/opensource/Access_to_Safe_Water_for_the_BoP_FULL_REPORT.pdf)

Lanti, A., Ali, F., Kretarto, A., Nugroho, R., & Zulfikar, A. (2009). The First Ten Years of Implementation of the Jakarta Water Supply 25-year Concession Agreement (1998-2008). Jakarta Water Supply Regulatory Body.

Zakaria, F. (2009). Assessing Pro-Poor Water Supply Programs in Jakarta, Msc. Dissertation

Bakker, K. (2007). Trickle down? Private sector participation and the pro-poor water supply debate in Jakarta, Indonesia. *Geoforum*, 38(5), 855-868.

Bakker, K. for UNESCO-IHP (2006). Conflicts over water supply in Jakarta, Indonesia. in *Urban water conflicts, An analysis of the origins and nature of water-related unrest and conflicts in the urban context*, 113-139. *Urban water conflicts*, 113.

Bakker, V., Kooy, M., Shofiani, N. E., & Martijn, E. J. (2006). Disconnected: poverty, water supply and development in Jakarta, Indonesia (No. HDOCPA-2006-01). Human Development Report Office (HDRO), United Nations Development Programme (UNDP).

Menzies, I. & Setiono, I.M. (2010). Output-Based Aid in Indonesia: Improved Access to Water Services for Poor Households in Western Jakarta, in *OBAApproaches* Note number 38

3.3 Sénégal

3.3.1 Contexte général

Le Sénégal, où le PNB par habitant est estimé en 2006 à US\$ 782,3, se situe au 157^e rang sur 177 pays en termes de développement humain d'après le classement du PNUD, avec un IDH de 0,458. La part de la population vivant sous le seuil de pauvreté était de 54% en 2002, selon le document stratégique de la réduction de la pauvreté du Sénégal publié par le gouvernement. La distribution d'eau est assurée depuis 1995 dans les centres urbains et périurbains par un opérateur privé, la Sénégalaise des Eaux (SDE). Celle-ci a mis en place plusieurs politiques à visées sociales, telles que les « branchements sociaux » subventionnés, où l'eau est vendue selon un tarif linéaire progressif (IBT), tout en maintenant des bornes-fontaines payantes dans certains quartiers.

3.3.2 Acteurs en présence

Les acteurs présents dans le domaine de l'approvisionnement en eau sont l'Etat, dont la place a plusieurs fois changé au cours des décennies suivant l'indépendance, mais aussi depuis 1995 l'opérateur Sénégalaise Des Eaux (SDE). Il s'agit d'une filiale du groupe français Bouygues, liée à la Société Nationale des Eaux du Sénégal (SONES), société publique de patrimoine, ainsi qu'à l'Etat du Sénégal par un contrat d'affermage définissant les rôles, droits et obligations des trois acteurs. Au niveau local, des acteurs « formels » tels que les organisations non-gouvernementales (ONG), ou les gérants des infrastructures locales font le lien entre la population, l'opérateur et l'Etat. A ces acteurs formels s'ajoutent des acteurs plus « informels » à l'influence locale, tels que les notables et les chefs de quartier.

3.3.3 Un modèle de gouvernance original : l'affermage

Le modèle de gestion de l'eau est régi depuis 1995 par un contrat d'affermage, renouvelé en 2006, couvrant « Dakar et 55 autres centres urbains », soit « 42% de la population » du pays¹⁵. Ce modèle a été adopté après de nombreux changements dans la gestion de l'eau, entre une gestion privée de la Compagnie Générale des Eaux de 1960 à 1971, puis la nationalisation et

¹⁵ A. Blanc & C. Ghesquière pour AFD (2006). Secteur de l'eau au Sénégal : un partenariat équilibré entre acteurs publics et privés pour servir les plus démunis ? Document de travail n°24, p.4

reprise par la compagnie publique SONEES responsable des opérations et de l'investissement. Cependant, le peu de marge laissée à la SONEES par l'état sénégalais pour de nouveaux investissements pose un problème d'infrastructure. A partir de 1993, le gouvernement et des agences de donateurs reconnaissent le besoin de nouveaux investissements accompagnés d'une réforme institutionnelle. Les agences internationales, telle la Banque Mondiale, n'offraient un financement à long-terme que dans le cas du recrutement d'un opérateur privé, avec des objectifs de gestion améliorée et d'opération efficiente, et à terme d'équilibre financier du secteur¹⁶.

L'état sénégalais entame donc une réforme du secteur de l'eau via une loi en 1995, préparée par une commission comprenant les ministres de chaque agence du gouvernement en lien avec la distribution de l'eau et l'assainissement, et soutenue par l'Agence Française de Développement (AFD) et de la Banque Mondiale. La réforme consiste en une révision du cadre législatif, l'introduction de la participation privée dans la gestion de la SONES, société publique de patrimoine, qui remplace la SONEES, et la création de la Sénégalaise des Eaux (SDE), opérateur privé chargé de la production et de l'approvisionnement en eau dans les zones urbaines et périurbaines, détenu majoritairement par la compagnie française Saur, qui a remporté un appel d'offre.

Un contrat de concession entre l'Etat sénégalais et la SONES, d'une durée de trente ans, définit l'aire géographique concédée par l'Etat à la SONES, les droits, obligations et responsabilités des acteurs ; la SONES est ainsi responsable de la préparation des plans d'investissements à moyen et long terme, et doit prendre en compte l'opinion de la SDE sur les besoins d'investissements. Il organise leurs relations, stipulant la rémunération de la SONES, le régime de contrôle.

Enfin, les relations entre l'Etat, la SONES et la SDE, leurs droits et responsabilités sont stipulés dans un contrat d'affermage d'une durée de dix ans et renouvelable, qui diffère cependant du modèle français d'affermage, s'apparentant plutôt au modèle du *lease* anglo-saxon¹⁷. L'opérateur, qui a le monopole sur le service eau dans le périmètre de la SONES, ici la SDE, est responsable des opérations d'extraction, de production et de distribution de l'eau ainsi que de la maintenance et reçoit de la SONES un montant fixe par mètre cube d'eau vendu. Il est donc relativement protégé du risque commercial, et encouragé à servir le maximum d'utilisateurs. En effet, qu'un volume d'eau soit vendu au tarif normal ou au tarif social (qui sont fixés par l'Etat) n'affectera pas la rémunération de la SDE, qui ne prend en compte que le volume d'eau vendu. La SONES quant à elle est créée comme une société publique de patrimoine, afin que les fonds alloués au secteur soient dépensés dans le secteur directement plutôt qu'alloués au budget général ; elle assure les différents volets de contrôle. Les régimes de biens et de travaux, les

¹⁶ S. Trémolet pour AFD (2010). Participation du secteur privé au Sénégal : la greffe a-t-elle pris ?, p.132

¹⁷ Ibid. p.134

standards de services y sont également définis. En annexe, un contrat de performance signé entre SONES et SDE spécifie différentes « cibles » qui ont un impact sur la rémunération de l'opérateur, ayant trait aux pertes, la collection des factures, la qualité de l'eau et du service client.

Dans les quartiers « informels » le plus souvent, les programmes de la SONES et de la SDE s'appuient également sur des acteurs non-institutionnels ; les chefs de quartiers peuvent par exemple appuyer les demandes de branchements sociaux de foyers n'ayant pas de titre de propriété, tandis que des ONG sont souvent engagées pour identifier les besoins d'un quartier, ou pour informer les habitants sur la possibilité de demander un branchement social. Le programme de bornes-fontaines illustre bien le rôle de ces acteurs supplémentaires à la SONES, la SDE et les usagers ; les acteurs sont différents pour chaque borne, selon les circonstances, les acteurs et l'histoire du quartier. Les « fontainiers » ont un rôle prédominant ; ils assurent la permanence dans la journée, collectent les prix correspondant au volume, surveillent l'état de la borne, et touchent un salaire soit indexé au volume vendu, soit fixe, selon les quartiers et les arrangements locaux. Ils sont nommés par un comité d'usagers, qui a la charge de fixer le prix de l'eau, d'assurer l'entretien des bornes, et règlent la facture à SDE tout en reversant les bénéfices au gérant pour l'entretien, la rémunération des membres du comité, ou des actions de microcrédit. Si toute une structure économique impliquant des acteurs variés se crée autour des bornes fontaines, le peu de transparence peut créer une forme de défiance dans la population. Les habitants, la SONES et la SDE font parfois appel à un organisme médiateur, souvent des ONG, afin de familiariser la population au projet, choisir l'emplacement des bornes, désigner les gérants. Les chefs de quartiers et les notables ont également un rôle non-négligeable. D'une manière similaire, le projet Regefor, pour les zones rurales, s'appuie sur les communautés ; les gérants sont ainsi souvent issus du secteur informel local.

3.3.4 L'histoire des mesures sociales dans le domaine de l'eau

L'appel à un opérateur privé a, dans le cas du Sénégal, en partie été motivé par la volonté d'étendre le réseau à des populations et des quartiers jusqu'ici non-desservis. Il s'agissait également d'améliorer la qualité du service pour les populations des quartiers pauvres, touchées par des coupures fréquentes et ne disposant pas des mêmes moyens de stockages que les populations plus aisées, tels que les réservoirs sur les toits. La SDE a ainsi manifesté une volonté de traiter les quartiers de façon équitable en pratiquant « partage du déficit »¹⁸ de la

¹⁸ A. Blanc & C. Ghesquière pour AFD (2006). Secteur de l'eau au Sénégal : un partenariat équilibré entre acteurs publics et privés pour servir les plus démunis ? Document de travail n°24, p.7

ressource eau. Les tarifs en place pour les connexions individuelles sont ainsi les mêmes sur toutes la zone affermée.

La mise en place des politiques à visée sociale dans le domaine de l'eau par le Sénégal a largement dépendu de la bonne volonté des bailleurs de fonds internationaux. Les prêts à taux favorables (entre 2 et 7% par an sur 10 à 15 ans) par la SONES avec l'AFD, la Banque Mondiale et des banques privées ont permis la mise en place de 154 000 nouvelles connexions sociales subventionnées entre 1995 et 2010.

Lorsque des fonds sont rendus disponibles par les bailleurs, la SDE promeut les connexions auprès des populations, et rembourse la SONES au prix d'une connexion normale. Le coût moyen du branchement est de 150€ ; sur les 156 000 branchements effectués entre 1995 et 2010, 105 000 étaient des branchements sociaux ; il s'agit donc de 16,5 millions d'euros supportés presque intégralement par des financements extérieurs.

Dans les quartiers informels non desservis par les connexions individuelles mais aussi dans certains quartiers desservis, la SDE et la SONES ont mis en place des bornes-fontaines payantes. Jusqu'au début des années 90, l'eau y était fournie gratuitement¹⁹; avec l'arrivée de la SDE, les bornes ne sont pas supprimées, contrairement à plusieurs cas où les bornes sont détruites pour encourager les connexions individuelles. Le service est rendu payant, et maintenu comme un « complément » aux branchements individuels. L'objectif affiché du paiement est de recouvrir les coûts d'opération et de maintenance. 400 nouvelles bornes ont été créées depuis 1996, dont certaines dans des quartiers majoritairement alimentés par les branchements individuels.

3.3.5 Structure du tarif social : entre péréquations sociale et géographique

La structuration des tarifs sociaux pour l'eau au Sénégal peut être explorée via deux volets : l'accès aux subventions sociales permettant à certaines catégories de la population d'accéder à des connexions individuelles, et le tarif payé par les consommateurs pour l'eau délivrée à travers ces connexions et les bornes-fontaines collectives payantes.

La volonté exprimée d'augmenter l'accès des populations au service dans les villes et centres périurbains, avec la priorité donnée aux branchements individuels, s'est traduite par la mise en place d'un programme de branchements dits « sociaux », avec des conditions d'accès réservant à une partie de la population, les plus pauvres n'ayant a priori pas les moyens de financer eux-mêmes leur branchement. Ces conditions semblent en réalité assez peu restrictives, la plupart des revenus étant informels et difficile à estimer ; il s'agit de vivre dans un quartier

¹⁹ A. Blanc & C. Ghesquière pour AFD (2006). Secteur de l'eau au Sénégal : un partenariat équilibré entre acteurs publics et privés pour servir les plus démunis ? Document de travail n°24, p. 19

identifié comme « pauvre » par la SONES²⁰, de détenir un titre de propriété de son habitation, d'être situé à moins de vingt mètres de la conduite, et que le branchement ne nécessite pas de traverser un terrain privé. Ces conditions furent en réalité assouplies avec la pratique ; pour certains quartiers informels stabilisés, une lettre de recommandation du chef de quartier remplace le titre de propriété ; si plusieurs ménages font une demande au-delà de la distance des vingt mètres, la distance maximale de vingt mètres de la conduite principale peut être cumulée; ainsi, si trois ménages font une demande groupée, la distance autorisée pourra être étendue jusqu'à soixante mètres. Si toutes ces conditions sont remplies, le ménage paye à la SDE une caution de 13000 FCFA (environ 18€), qui correspondent à une avance sur la consommation d'eau. La conformité du dossier, souvent des devis groupés, est ensuite vérifiée par la SONES, qui démarre ensuite les travaux de branchements.

Le programme des branchements sociaux s'appuie souvent sur des acteurs extérieurs à la SDE et à la SONES ; l'identification des besoins, des quartiers prioritaires, mais aussi l'information et la sensibilisation des populations sont souvent faits par des ONG ou des chefs de quartiers.

Le tarif de l'eau délivrée par les connexions individuelles est un tarif linéaire progressif. Les premiers mètres cubes, que l'on considère comme nécessaire aux besoins vitaux, sont facturés à un prix très faible ; les mètres cubes suivants, de la tranche dite de « confort », sont facturés à un prix supérieur. Au-delà est mis en place un tarif dit « dissuasif ». Si la consommation est supérieure à 20 mètres cube par mois, les 10 premiers mètres cube sont facturés au prix de la tranche sociale, puis une « pénalité » est appliquée pour volume consommé supérieur à 20 mètres cube.

²⁰ Hystra (2011). Access to Safe Water for the Base of the Pyramid : Lessons Learned from 15 case studies

20

Catégorie	Total TTC en FCFA/m3
Abonnés domestiques	
Tranche sociale (< 10 m3/mois)	191,32
Tranche pleine (10 à 20 m3/mois)	629,88
Tranche dissuasive (> 20 m3/mois)	788,67
Abonnés non domestiques	788,67
Bornes fontaines	322,31
Maraîchers	
< Quota Q	131,37
Compris entre Q et 2*Q	507,84
> 2*Q	788,67

Figure 9 - Grille tarifaire en vigueur au Sénégal en 2003

(Source : AFD, Document de Travail, Secteur de l'eau au Sénégal : un partenariat équilibré entre acteurs publics et privés pour servir les plus démunis ? 2006)

Le but déclaré d'une telle tarification est d'aider les populations pauvres ayant un usage parcimonieux de la ressource, en contrôlant la consommation des populations aisées, en admettant le postulat que la consommation d'eau d'un foyer augmenterait en fonction de ses ressources. Le tarif de la tranche « dissuasive » est ainsi quatre fois plus élevé que celui de la première tranche « sociale ». La tarification pour les connexions individuelles est par ailleurs la même sur le périmètre affermé, ce qui induit l'idée d'une péréquation spatiale, du fait des différences de coûts de production et de distribution, mais aussi de consommation de la ressource selon les zones géographiques. La présence d'industrie et de services influe ainsi sur la consommation totale de chaque zone, et donc sur le montant moyen facturé pour chaque unité d'eau consommée. Le montant facturé par mètre cube dans le centre de Dakar est ainsi 28% plus élevé que celui pour l'ensemble du périmètre affermé; pour les factures domestiques, il est 23% plus élevé²¹. Plusieurs explications existent : un niveau de revenu supérieur au reste du périmètre, qui incite à consommer plus, mais aussi la part plus importante de consommation non-domestique dans la consommation totale, du fait de l'importante activité économique de la ville.

D'autres variations sont introduites, tel un tarif plus faible pour les maraîchers, qui en raison de la nature de leurs cultures sont amenés à utiliser plus d'eau que les consommateurs domestiques. En dessous d'un certain quota, l'eau est à un tarif faible et fixe; au-delà de ce seuil est introduit un tarif croissant.

²¹ A. Blanc & C. Ghesquière pour AFD (2006). Secteur de l'eau au Sénégal : un partenariat équilibré entre acteurs publics et privés pour servir les plus démunis ? Document de travail n°24, p.17

Les robinets collectifs, devenus payants, délivrent de l'eau à un prix intermédiaire entre la tranche sociale et la tranche pleine du système IBT en vigueur pour les connexions individuelles, afin de couvrir les coûts d'exploitation et de rémunérer les gérants.

3.3.6 Des impacts différenciés à court et long-termes

L'ensemble des politiques à visée « sociale » dans le domaine de l'eau menée durant les deux dernières décennies au Sénégal sont en partie imputables au contrat d'affermage signé par les acteurs ; celui-ci répond en effet aux besoins d'investissements en infrastructures, à la base de l'appel à un opérateur privé, et permet l'extension du réseau à des populations jusque-là exclues du réseau. Au-delà des termes contractuels, il semble nécessaire de s'interroger sur la pertinence et la soutenabilité des différentes politiques menées.

Les branchements sociaux ont été développés afin d'assurer à la SDE des revenus supplémentaires, en intégrant de nouveaux consommateurs au système, avec un risque financier principalement supporté par la SONES, qui s'attendait à une augmentation du nombre de ménages payant l'eau à la tranche « sociale », et donc à une diminution du prix du mètre cube, et une diminution conséquente de ses recettes. Toutefois, la consommation en volume a en fait augmenté sur l'ensemble des branchements.

La pertinence du programme, se destinant a priori aux populations les plus pauvres exclues du réseau, peut aussi être questionnée. Si le branchement est gratuit, une caution de 13000FCFA pourrait être un obstacle pour les plus démunis. De même, les plus démunis issus des quartiers spontanés non stabilisés, souvent des migrants, n'ont pas de titre de propriété, ni la stabilité suffisante pour être des interlocuteurs crédibles pour la SDE et la SONES ; le programme est en effet destinés aux communautés « structurées et stables »²². La frange la plus précaire de la population ne semble donc pas touchée ; il s'agit plutôt des pauvres établis durablement. Les ménages aisés, qui auraient les moyens de financer leur connexion, ont souvent accès à des branchements sociaux, du fait de la souplesse, ou ambiguïté, des conditions d'accès.

Le programme des bornes-fontaines payantes peut poser un problème d'équité tarifaire ; ceux qui s'approvisionnent aux bornes sont a priori les plus pauvres, vivant dans des quartiers non

²² A. Blanc & C. Ghesquière pour AFD (2006). Secteur de l'eau au Sénégal : un partenariat équilibré entre acteurs publics et privés pour servir les plus démunis ? Document de travail n°24, p.17

stabilisés, comme les migrants, n'étant pas éligibles pour les programmes de branchements particuliers, ou n'ayant pas pu payer un branchement normal ou la caution du branchement social. Le mètre cube d'eau y est vendu en moyenne à 322FCFA, soit entre le prix de la tranche sociale de l'eau délivrée à travers les branchements particuliers (191FCFA) et le coût moyen sur l'ensemble du secteur eau (419FCFA). Le prix de vente n'est pas encadré à la borne par la SONES ou la SDE. La marge est utilisée pour rémunérer le gérant, compenser les pertes et les volumes non-payés. Il s'agit donc d'un programme « complémentaire » et non pas strictement destiné à fournir les plus pauvres à bas prix ; maintenir un tarif de l'eau plus élevé que le tarif social des connexions individuelles permet aussi d'inciter les populations à se tourner vers les branchements particuliers.

La structure tarifaire en place pour les branchements particuliers a permis des transferts financiers entre les différentes classes d'utilisateur ; le coût moyen de l'eau est ainsi de 419FCFA par mètre cube ; il est facturé en moyenne à 268FCFA aux maraîchers, à 372FCFA aux usagers domestiques, et à 639 FCFA aux usagers non-domestiques²³. Le secteur est à l'équilibre, financé par les bénéficiaires du tarif, avec des prix correspondant a priori à la capacité des usagers à payer. Les usagers non-domestiques sont les contributeurs nets, consommant 27% du volume et assurant 41% des recettes, et les bénéficiaires sont les consommateurs domestiques, avec 62% de la consommation, assurant 53% des recettes. Pour ces usagers domestiques, le prix moyen du mètre cube est de 372FCFA, avec une tranche sociale à 179FCFA et un tranche dissuasive à 620FCFA. La péréquation et redistribution se fait en réalité vers les usagers payant la tranche sociale, qui totalisent plus de 20% du produit de la vente d'eau ; ils bénéficient des péréquations avec les usagers non-domestiques (3,8 milliards de FCFA), et à l'intérieur des usagers domestiques (5 milliards de FCFA). Ces transferts financiers importants semblent toutefois socialement acceptés²⁴, avec un taux de recouvrement de 97%. La différence entre la tranche normale et dissuasive est par ailleurs limitée et diminue l'effet d'évasion des gros consommateurs, qui pourraient préférer creuser des puits plutôt que de payer l'eau au prix de la tranche dissuasive.

La volonté d'augmenter l'accès au service est donc visible au Sénégal, exprimée à travers les objectifs du PEPAM (Programme d'eau potable et d'assainissement du Millénaire) du gouvernement. Il s'agit de desservir en 2015 1,64 millions de personnes supplémentaires, dont une grande partie n'est pas capable d'assurer le financement de l'extension. L'alimentation à domicile est encouragée, avec la mise en place des bornes-fontaines collectives comme des services complémentaires permettant à court-terme de fournir des populations plus larges, mais

²³Ibid., p.12

²⁴ Ibid. p.14

avec des résultats à long terme peu équitables en termes tarifaires. En effet les consommateurs dépendant des bornes fontaines sont a priori les plus pauvres, mais doivent payer un prix par unité d'eau supérieur à celui payé par les consommateurs connectés. A long terme toutefois, la priorité semble clairement être donnée aux branchements particuliers, où la consommation des plus pauvres est largement subventionnée par les gros consommateurs.

Bibliographie

A. Blanc & S. Botton pour AFD (2010). Water services and the private sector in developing countries : Comparative perceptions and discussion dynamics

A. Blanc & C. Ghesquières pour AFD (2006). Secteur de l'eau au Sénégal : un partenariat équilibré entre acteurs publics et privés pour servir les plus démunis ? Document de travail n°24

C. Brocklehurst & J. G. Janssens (2004). Innovative Contracts, Sound Relationships: Urban Water Sector Reform in Senegal, in *Water Supply And Sanitation Sector Board Discussion Paper Series*, Paper No . 1

de Albuquerque, C., & Roaf, V. pour ONU-OHCHR (2012). On the right track: Good practices in realising the rights to water and sanitation.

http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/BookonGoodPractices_en.pdf

Hystra (2011). Access to Safe Water for the Base of the Pyramid : Lessons Learned from 15 case studies. Disponible en ligne :

[http://www.hystra.com/opensource/Access to Safe Water for the BoP FULL REPORT.pdf](http://www.hystra.com/opensource/Access%20to%20Safe%20Water%20for%20the%20BoP%20FULL%20REPORT.pdf)

S. Trémolet (2006). Un point sur les privatisations de l'eau en Afrique, in *Annales des Mines*

S. Trémolet pour World Bank (2006). Case study on Senegal's water and sanitation sector economic regulation

[http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/Case Studies on water and sanitation sector economic regulation.pdf](http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/Case%20Studies%20on%20water%20and%20sanitation%20sector%20economic%20regulation.pdf)

S. Trémolet pour AFD (2010). Participation du secteur privé au Sénégal : la greffe a-t-elle pris ? in *Services d'eau et secteur privé dans les pays en développement : Perceptions croisées et dynamique des réflexions* 131-152

3.4 Afrique du Sud : Durban

3.4.1 Une gestion de l'eau marquée par un héritage direct du régime d'apartheid

L'accès à l'eau reste un problème majeur en Afrique du Sud. En dépit de la fin de l'Apartheid et l'élection de l'*African National Congress* en 1994, une large partie de la population sud-africaine n'a pas accès à l'eau potable. Entre 12 et 14 millions de personnes, soit un tiers de la population sud-africaine, sont privées de ce service essentiel, et 20 millions n'ont pas accès à des sanitaires²⁵. C'est la population non-blanche qui est la plus affectée par ce problème ; avant 1998, le droit à l'eau privilégiait les propriétaires terriens. Ceux-ci avaient la mainmise sur les sources situées dans leurs terres. La population non-blanche a longtemps été privée de ce droit. En effet, plusieurs lois du début du 20^e siècle ont rendu quasi impossible l'accès à la propriété de terre agricole à la population non-blanche. Ainsi, la législation a régulé l'eau dédiée à l'irrigation mais est restée silencieuse quant aux besoins humains élémentaires. L'*Irrigation and Conservation of Water Act* de 1912 régule les différents usages agricoles de l'eau. Il a longtemps facilité l'irrigation massive puisque l'eau agricole était vendue à très bas prix aux fermiers blancs. Cette pratique était renforcée par le système électoral et des raisons idéologiques, mais a considérablement asséché les ressources en eau.

Le *Water Act* de 1956 illustre les changements de politiques économiques sud-africaines et régleme la distribution de l'eau pour les secteurs miniers et industriels. Il fixe les limites administratives de l'Etat et des collectivités locales dans les zones urbaines en expansion. Toutefois, si le *Water Act* de 1956 s'inscrit dans les politiques de développement industriel, il ne mentionne pas les populations les plus démunies, souvent urbaines, qui n'ont pas accès à l'eau.

3.4.2 Vers une tarification sociale : les politiques sociales sud-africaines postapartheid

La nouvelle Constitution sud-africaine de 1994 introduit un droit individuel à un accès suffisant à l'eau et dispose que c'est la responsabilité de l'Etat de prendre les mesures, entre autres législatives, pour assurer cet accès. Des consultations publiques et entre les différents acteurs liés à la gouvernance de l'eau sont alors organisées. En avril 1997, un *Livre Blanc sur la Politique de l'Eau*²⁶ est publié par la DWAF (*Department of Water Affairs and Forestry*). Il dénonce le monopole de l'eau par une partie de la population sud-africaine et pose le principe essentiel de la gestion de l'eau : « *Some, For All, For Ever* ». La rareté de la ressource (*Some*) exige une gestion plus durable (*For Ever*). L'Afrique du Sud est classé 150^e sur 180 pays pour l'accès à l'eau par

²⁵ White paper

²⁶ White Paper on National Water Policy for South Africa

personne²⁷. Avec 1154m³ par personne et par an, l’Afrique du Sud se situe juste au-dessus du niveau établissant la rareté de la ressource (1000 m³). Il est impératif de fournir un accès à toute la population, notamment ceux qui en étaient jusqu’alors privés (*For All*).

Ainsi, le *National Water Act* de 1998 marque un changement de priorité dans les politiques de l’eau. Si jusqu’à présent, l’eau comme bien économique était contrôlée, la loi de 1998 définit l’eau comme une propriété publique.

3.4.3 Modèle de gouvernance : une initiative nationale

Le *National Water Act* est une politique nationale, toutefois cette politique s’inscrit dans le processus de décentralisation des responsabilités de gestion de l’eau. La politique de l’eau est gérée le *Department of Water Affairs and Forestry* (DWAF), cette institution fixe les politiques nationales de l’eau et coordonne la gestion de l’eau, qui se faisait jusqu’alors au niveau local sans aucun contrôle. Si le DWAF a mis en place cette politique nationale, son rôle était essentiellement de s’assurer du respect de la Constitution par les institutions locales. En 2000, les élections locales ont marqué une étape importante dans le processus d’instauration du *National Water Act*. Les politiques de décentralisation, fortement soutenues par le parti au pouvoir, l’*African National Congress*, s’appliquent également à l’eau. Ainsi, le gouvernement central fournit le cadre législatif et réglementaire de cette politique. Il est responsable de la gestion de la ressource, tandis que les gouvernements locaux gèrent la mise en œuvre de la loi à l’échelle locale et le management du service d’eau.

Le financement de cette nouvelle politique de l’eau doit se faire au niveau local. Cependant le coût de telles infrastructures, sans compter leur maintenance, représentent des sommes non-négligeables pour les municipalités les plus pauvres. Afin de permettre le financement de ces infrastructures et d’assurer ce service essentiel, la Constitution de 1996 prévoit des transferts du niveau national au niveau local.

3.4.4 Structure tarifaire : les Reserves

Le *Water Act* de 1998 introduit des *Reserves*. Il définit des volumes d’eau dédiés à des usages spécifiques, prioritaires sur les autres usages. Dans le contexte de la fin des années 1990, les *Reserves* répondent à deux enjeux majeurs de la société sud-africaine. D’une part, une *Reserve* environnementale est imposée. De quantité variable, elle vise à protéger les écosystèmes aquatiques. D’autre part, afin de réduire les inégalités d’accès à l’eau, conséquence indirecte de l’Apartheid, un volume d’eau de 25 l par personne et par jour est fixé pour répondre aux besoins

²⁷ UNESCO-WWAP (2003), *Water For People Water For Life*

humains essentiels. Cette quantité minimale n'est pas payée par les consommateurs, elle constitue un droit inaliénable pour les citoyens sud-africains. Son accès doit être facilité, ainsi, il est spécifié que la source en eau doit se trouver dans un rayon de moins de 200m du foyer. Au-delà de ce volume, la structure tarifaire fonctionne sur une tarification linéaire progressive. En instaurant cette politique de gratuité pour les consommateurs, l'Afrique du Sud n'a pas suivi les conventions internationales qui préconisent le paiement, subventionné ou non, de l'eau, bien économique, par les consommateurs.

3.4.5 Etude de cas: l'exemple de Durban dans l'instauration de politiques sociales complémentaires

Cette loi impose un certain nombre de contraintes, et plus particulièrement aux municipalités. En effet, celles-ci doivent trouver les ressources financières afin de développer les infrastructures et d'apporter les subventions nécessaires à cette politique. Elles sont contraintes par un double impératif de soutien aux populations les plus défavorisées et d'équilibre tarifaire à trouver dans les politiques fixant le prix de l'eau pour les consommations supérieures aux besoins humains élémentaires. Un système de subventions croisées taxant les plus gros consommateurs a été mis en place dans certaines villes, à l'instar de Durban, qui a été la première municipalité à instaurer cette loi en établissant un volume de 6 m³ par mois et par foyer non facturés aux consommateurs.

L'application de cette loi a permis à un grand nombre de sud-africains de bénéficier de ce volume d'eau (*Free Basic Water*) sans payer de charge. Cependant la population touchée par cette loi n'est pas nécessairement celle dans le besoin. On peut constater une double erreur d'inclusion et d'exclusion dans l'application de cette loi. Une majorité des sud-africains reçoit ce volume d'eau représentant la consommation vitale journalière gratuitement. Ces ménages connectés aux réseaux d'eau sont subventionnés quels que soient leurs revenus. Ainsi, une partie aisée de la population a touché ces aides. A l'inverse, les foyers les plus démunis sont souvent exclus du réseau d'eau et doivent utiliser des pompes ou des bornes fontaines publiques. Ces personnes sont donc exclues du système et ne peuvent pas bénéficier des subventions.

Certaines municipalités ont tenté d'inverser cette tendance et de créer des mécanismes complémentaires pour aider essentiellement les ménages les plus pauvres. La mesure prise par Durban en est une bonne illustration. La municipalité a d'une part augmenté le volume subventionné, passant de 6 à 9 m³ par mois. D'autre part, afin de mieux cibler les bénéficiaires, elle a défini des critères sur lesquels se baser afin d'accorder ou non le *Free Basic Water*. Un foyer dont le logement a une valeur de 250,000 ZAR²⁸ ou moins bénéficie automatiquement du FBW.

²⁸ 12 rands (ZAR) équivalent à 1€ (mars 2013).

Un foyer dont le logement représente une valeur supérieure à ce montant doit faire la démarche de demander ces aides et prouver qu'il est en situation de grandes difficultés économiques. Ainsi, en 2010, la tarification de l'eau à Durban était la suivante :

Tarifs de l'eau 2010/2011

Description	Tarif proposé (TTC) en ZAR
Pour consommation domestique uniquement où l'eau est consommée à travers un réservoir sous pression, alimenté par the eThekweni Municipalité, par connexion, calculée sur une base journalière :	
(i) Pour une consommation mensuelle jusqu'à 9m ³ par mois – par m ³	Nil
(ii) Pour une consommation mensuelle supérieure à 9m ³ et jusqu'à 25m ³ – par m ³	7.20
(iii) Pour une consommation mensuelle supérieure à 25m ³ et jusqu'à 30m ³ – par m ³	9.87
(iv) Pour une consommation mensuelle supérieure à 30m ³ et jusqu'à 45m ³ – par m ³	21.73
(v) Pour une consommation mensuelle supérieure à 45m ³ – par m ³	23.89
(vi) Charges fixes mensuelles	Nil
Pour une consommation domestique où tout ou partie de l'eau est fournie à travers une connexion sans l'intervention d'un réservoir individuel sous pression fournie par eThekweni Municipality, par logement, calculé sur une base journalière :	
(i) Pour une consommation mensuelle jusqu'à 9m ³ par mois – par m ³	Nil
(ii) Pour une consommation mensuelle supérieure à 9m ³ et jusqu'à 25m ³ – par m ³	10.57
(iii) Pour une consommation mensuelle supérieure à 25m ³ et jusqu'à 30m ³ – par m ³	14.09
(iv) Pour une consommation mensuelle supérieure à 30m ³ et jusqu'à 45m ³ – par m ³	21.73
(v) Pour une consommation mensuelle supérieure à 45m ³ – par m ³	23.89
(vi) Charges fixes mensuelles pour une consommation mensuelle inférieure ou égale à 9m ³ calculée sur une base journalière	Nil
(vii) Charges fixes mensuelles pour une consommation mensuelle supérieure à 9m ³ calculée sur une base journalière	95.11
(viii) Charges fixes mensuelles pour une consommation mensuelle supérieure à 9m ³ calculée sur une base journalière et pour un logement dont la valeur imposable est inférieure ou égale à 190 000 ZAR	Nil

Source : eThekweni Municipality

On distingue trois types de part fixe qui varient selon les catégories de consommateurs. Ceux qui ont une consommation mensuelle inférieure ou égale à 9m³ ne payent pas de charge fixe. Leur consommation est inférieure à la consommation "vitale". Ils sont alors automatiquement considérés en situation de grande précarité et bénéficient des aides.

Pour les consommateurs ayant une consommation mensuelle supérieure à 9m³, deux cas sont possibles : s'ils ne sont pas en situation précaire, ils payent des charges fixes d'un montant de 95.11 rands par mois en plus des charges variables. S'ils sont en situation de pauvreté, ils doivent faire la démarche afin d'obtenir les aides. La valeur du logement dans lequel ils vivent est alors évaluée. Si celle-ci est inférieure à 190 000 rands, ils sont considérés comme pauvres et ne payent pas de charges fixes.

Ce système permet d'inclure les familles nombreuses les plus précaires au système de subventionnement. Celles-ci sont souvent exclues car leur consommation dépassent le volume considéré comme vital. Le système sud-africain offre la possibilité d'une réponse adaptée aux situations de chaque famille.

Les différentes études réalisées montrent une augmentation de l'accès à l'eau provenant des réseaux publics (connexions individuelles ou collectives) en Afrique du Sud : de 80,7% en 1994 à 90,9% en 2008²⁹. Si une amélioration est notable sur le plan national, d'importantes disparités existent encore entre les zones rurales et urbaines. L'accès à l'eau est resté stable dans les zones urbaines, variant entre 96,1% et 99,3%. Si ce taux fluctue, c'est en partie dû aux zones en expansion urbaine que le réseau d'eau met un certain temps à couvrir. Les zones rurales sont marquées par une forte progression, passant de 51,7% en 1994 à 78,5% en 2008. Selon le DWAF, en 2005 il restait 3,7 millions de sud-africains (sur un total de 48,1 millions) n'ayant pas accès à l'eau potable.

²⁹ WHO/UNICEF, Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation, Estimates on the use of water sources and sanitation facilities, South Africa, 2013

Coverage of South Africa's 'Free Basic Water' programme

% of all households		
2004	2007	2009
62	75	86
% of poor households		
2004	2007	2009
48	69	87

Figure 10 - couverture du programme "Free Basic Water"
Source : Global Water Intelligence, *The price of Free Water in South Africa, 2009*

En 2007, un rapport de cette même institution précise que les trois quarts de la population sud-africaine bénéficient du Free Basic Water, dont 69% de la population définie comme « pauvre ». 7 millions de pauvres sont exclus de ce système à cause d'un manque d'infrastructure (2.2 million), ou vivent dans des communes n'ayant pas encore mise en place cette politique (4,7 million). En 2009, le pourcentage de foyers défavorisés bénéficiant des subventions a atteint 87%. Dépassant les 86% de la population totale sud-africaine touchant ces aides, il illustre la lente évolution de cette politique vers la population la plus démunie.

Bibliographie

Backeberg, G. R. (2005). Water institutional reforms in South Africa. *Water Policy*, 7(1), 107-123.

Blanchon, D. (2003). La nouvelle politique de l'eau en Afrique du Sud: vers une gestion environnementale des ressources?. *L'Espace géographique*, (1), 21-30.

Blanchon, D. (2006). La politique de l'eau en Afrique du Sud: le difficile équilibre entre développement durable et valorisation optimale de la ressource. *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*.

Bohensky, E. L. (2008). Discovering resilient pathways for South African water management: two frameworks for a vision. *Ecology and society*, 13(1), 19

Ethekwini Municipality (2010), Policies and Practices of eThekweni Municipality Water and Sanitation Unit, 2010. Disponible en ligne:
http://www.durban.gov.za/Resource_Centre/public_notices/Documents/Policies%20and%20Practices%20of%20the%20eThekweni%20Municipality%20Water%20and%20Sanitation%20Unit.pdf

Global Water Intelligence, The price of free water in South Africa, Volume 10, Issue 8, Août 2009

Langstaff, L. (2010). Freshwater scarcity and pricing in South Africa: conflicts between conservation and equity in the post-apartheid state. *Studies by Undergraduate Researchers at Guelph*, 4(1), 44-50.

MacKay, H. M., Rogers, K. H., & Roux, D. J. (2004). Implementing the South African water policy: Holding the vision while exploring an uncharted mountain. *Water SA*, 29(4), 353-358.

Muller, M. (2008). Free basic water—a sustainable instrument for a sustainable future in South Africa. *Environment and Urbanization*, 20(1), 67-87.

South Africa. Dept. of Water Affairs. (1997). *White paper on a national water policy for South Africa*. Department of Water Affairs and Forestry.

Statistics South Africa, (2012). Census 2011 Statistical release.

Stein, R. (2005). Water law in a democratic South Africa: a country case study examining the introduction of a public rights system. *Texas Law Review*, 83(7), 2167-2183.

WHO/UNICEF (2013). Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation, Estimates on the use of water sources and sanitation facilities, South Africa.

3.5 Santiago du Chili

3.5.1 Une évolution progressive de la gouvernance de l'eau

Le Chili est l'un des pays sud-américains les plus développés dans le domaine de l'eau et l'assainissement. La couverture nationale en eau potable dépasse les 90%. Les grandes métropoles bénéficient d'un service plus abouti, à l'instar de la capitale Santiago, qui est dotée d'un service continu d'eau (24/7). La compagnie publique de Santiago, EMOS (Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias), y est implantée depuis 1977 et dès 1987, 98% des foyers disposaient d'un compteur permettant de mesurer leurs consommations³⁰.

Les premières grandes réformes de l'eau et du secteur public au Chili datent de la fin des années 1970. Elles imposent l'autofinancement des entreprises publiques et changent le rôle de l'Etat dans le management de ces compagnies, passant d'une gestion directe à une fonction normative³¹. Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement et afin de rendre effectif le principe d'autofinancement, on décide de taxer le traitement des eaux usées. Ces politiques néolibérales sont soutenues dans les années 1980 par la Banque Mondiale qui fournit deux prêts. Le premier (1980) a pour but d'augmenter le nombre de connexions au réseau en eau potable, de réduire les pertes dans ce réseau, et d'élaborer un plan pour la gestion des eaux usées. Le deuxième (1986) vise également à étendre les réseaux d'eau et d'assainissement, mais cherche d'autre part à améliorer la gestion technique et commerciale de ces réseaux.

A la fin des années 1980, les tarifs fonctionnent sur un modèle de tarif linéaire progressif (IBT), en vertu duquel le prix du litre augmente avec le volume consommé. Ce système de tarification n'est pas nécessairement favorable aux foyers les plus démunis, puisque leur consommation en eau n'est que très peu élastique au prix. En 1988, les nouvelles politiques tarifaires s'inspirent de celles de l'électricité et de la télécommunication. Elles sont caractérisées par une forte augmentation des prix : de 70% au m³ sur les 5 années suivantes à Santiago, de 100% dans le sud et le centre du pays, et de 150% dans le nord. C'est donc dans un contexte d'augmentation des tarifs qu'une politique de tarification sociale de l'eau a été instaurée au Chili.

³⁰ Yepes, G. (1990). *Management and operational practices of municipal and regional water and sewerage companies in Latin America and the Caribbean*. World Bank.

³¹ Sjödin, J. (2006). Determinants of the performance of public water services in Chile 1977-1999. *Santiago de Chile*.

3.5.2 Modèle de gouvernance : entre régulation nationale et gestion locale

La politique de tarification sociale de l'eau au Chili est une politique nationale de grande envergure qui s'adresse à la population la plus démunie. Votée en 1989 et entrée en vigueur en 1990, la loi 18,778 est réellement appliquée à partir du milieu des années 1990. Elle cherche à combler les inégalités criantes au sein de la population chilienne. Elle est donc instaurée par le gouvernement national. Le Ministère du Plan propose les quotas et budgets à allouer. Il coordonne les autres mécanismes de subventionnement chiliens. Le Ministère de la Finance valide ces budgets. Une autorité de régulation indépendante est créée par la suite en 1990 avec la publication de la loi 18,902. La SISS (*Superintendencia de Servicios Sanitarios*) est chargée de réguler les tarifs de l'eau ainsi que les normes de qualité.

Mais une grande partie de la gestion de cette politique revient aux collectivités locales. Celles-ci doivent enregistrer les foyers demandant l'aide financière. Elles sont également responsables de l'allocation des fonds à l'échelle locale. La répartition des subventions varie donc selon les localités ; certaines municipalités subventionnent un petit nombre de foyers, d'autres versent une somme moindre à un plus grand nombre d'habitants. Elles s'assurent de la coopération des opérateurs privés, qui peuvent être amenés à remplacer la municipalité dans le processus de sélection et de vérification des bénéficiaires. Le mécanisme de financement permet le versement direct des subventions aux opérateurs. La municipalité ne verse donc pas cette somme aux bénéficiaires. Ces derniers payent uniquement la partie non-subventionnée de leur facture.

3.5.3 Structure tarifaire : basée sur les revenus et la situation des ménages

La loi 18,778 crée un système de tarification sociale pour l'eau et l'assainissement. Ce système se base sur les revenus pour sélectionner les foyers bénéficiant des subventions, afin que les personnes les plus démunies ne dépensent pas plus de 5% de leurs revenus dans les dépenses liées à l'eau. La subvention est calculée sur une consommation mensuelle de 15m³. Les tranches de consommation supérieures ne sont pas subventionnées.

Le aides versées varient et couvrent de 25 à 85% des 15 premiers mètres cubes des factures d'eau des foyers bénéficiant de l'aide. La part fixe n'est pas subventionnée. Ce pourcentage peut atteindre 100% pour les foyers les plus démunies et ainsi couvrir la totalité de la somme représentant la consommation mensuelle définie par le gouvernement. C'est la loi n°19338 de 1994 *Chile Solidario* qui vient compléter le système initial.

Cette politique de tarification sociale a pu être instaurée au Chili car d'autres systèmes de subvention fonctionnaient en amont. Afin de les coordonner, une grille d'évaluation (*Ficha de Proteccion Social*) des critères sociaux permet la centralisation des informations et un processus de sélection commun aux différentes régions chiliennes. Des travailleurs sociaux viennent interroger les habitants sur leurs conditions de vie. Le formulaire permet de récolter des

informations sur le niveau de richesse, les revenus et l'emploi, mais aussi sur les personnes vivant au sein du foyer, leur état de santé et leur niveau d'éducation, et sur l'éventuelle surpopulation des logements. Elles permettent d'établir un score qui correspond à un niveau de subvention pour les différentes politiques sociales existantes, dont celle de l'eau. Un score en dessous de 500 permet de définir un foyer en situation de pauvreté extrême. Un score entre 540 et 500 est synonyme de pauvreté. Les familles pouvant bénéficier des subventions à la suite de cette évaluation doivent fournir une preuve de résidence et avoir payé leur factures de façon régulière. Cependant, des accords peuvent être trouvés pour les foyers en situation de grande précarité qui sont endettés par des factures impayées. Les fournisseurs privés ont ainsi facilement coopéré dans cette démarche puisque les foyers intégrant le système de subventionnement représentent une garantie de paiement d'au moins une partie des factures, versée par la municipalité. Ces firmes se sont donc montrées très clémentes envers les foyers ayant accumulé les impayés. Les familles doivent également appartenir au plus pauvre cinquième de la population régionale.

Le secteur de l'eau chilien est caractérisé par une importante présence des compagnies privées. En effet, la gestion de ce service a été déléguée à ces firmes dans les années 1970 et 1980. L'instauration de cette politique sociale a donc nécessité une étroite collaboration avec ces acteurs privés qui étaient implantés nationalement. Le versement direct de la part subventionnée provenant du budget fédéral aux fournisseurs a contribué à cette réussite. En effet, cette part est déduite de la somme à payer par les consommateurs. De cette façon, les compagnies privées sont assurées de recevoir le pourcentage des factures payé par l'Etat. Ainsi, si au début des années 1989 la gestion de l'eau à Santiago est publique, l'instauration progressive d'un régime de concession sous contrôle du SISS s'opère dans les années 1990. En 1998, cette gestion est privatisée avec la création de *Aguas Andinas*. La compagnie devient le principal fournisseur d'eau du pays et est en situation de quasi-monopole dans la capitale.

La structure tarifaire linéaire progressive de *Aguas de Andinas*, basée sur une consommation mensuelle, est la suivante :

Fournisseur	Zone géographique	Fixed Charge (US\$)	Consommation minimum (m ³)	Nombre de blocks	Seuil du premier block	Seuil du dernier block	Prix pour le premier block (US\$)	Prix pour le dernier block (US\$)
Aguas Andinas	Santiago	0.77	0	2	40	40	0.35	0.87

Source : Komives, K. et al. (2005) for the World Bank. Water, electricity, and the poor: who benefits from utility subsidies?.

3.5.4 Etude d'impact

Cette politique est souvent présentée comme une réussite et un exemple régional. Mise en place au début des années 90, elle constituait alors une mesure innovante qui a par la suite été reprise sous d'autres formes dans d'autres pays sud-américains. Portant à la fois sur l'eau et l'assainissement, elle a été instaurée dans un pays déjà pourvu d'importantes infrastructures d'eau potable. Ce n'était pas tant le manque d'infrastructures ou leur inefficacité que le coût excessif de l'eau pour un certain nombre de foyers qui a motivé cette politique. Ainsi, si on note une forte progression du pourcentage de foyers ayant accès au traitement des eaux usées, passant de 23% en 2000 à 94% en 2011 selon la SISS, plus de 90% de la population avait déjà accès à l'eau potable en 1990.

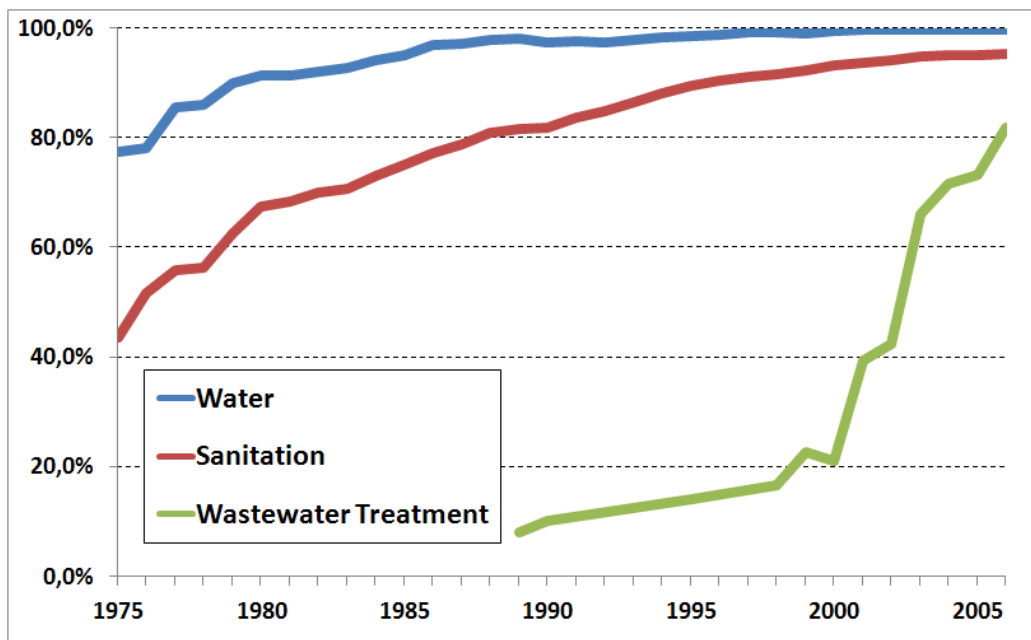


Figure 11 - Evolution de la couverture d'eau potable, de sanitaires et d'assainissement au Chili (Source : SSIS)

La politique sociale instaurée en 1990 visait clairement la population chilienne la plus défavorisée. L'objectif était d'aider le premier quintile de la population. En 1995, 17,6% des chiliens bénéficiaient de cette subvention, en 2004 22% de la population était dans cette situation selon le Ministère du Plan. Une analyse plus approfondie montre des erreurs d'exclusion ; une partie de la population qui devrait bénéficier de cette politique n'y a pas accès. Seulement 27% et 23% des deux premiers déciles de la population touchent les subventions. Les autres parts de ces groupes sont privées de ce droit. Cette situation s'explique en partie par le

manque d'accès à l'information pour une partie de la population. La gestion de cette politique revient aux municipalités qui sont souvent confrontées à un manque criant de ressources humaines. La barrière bureaucratique a pu constituer un frein pour une partie de la population ayant droit à ce service. D'autre part, l'application de cette loi a pu être détournée à des fins électorales par des acteurs politiques locaux. La transmission de l'information s'est souvent faite de façon informelle au sein de la population.

L'effectivité de cette politique sociale repose sur une structure politique et économique. Ainsi, le cadre légal et juridique chilien a favorisé la mise en place de la loi n°18,778. De plus, les autres services étaient largement subventionnés et la population la plus démunie clairement identifiée. Le projet est un succès financier grâce à la forte participation du secteur privé, déjà très présent au Chili. Des financements extérieurs sont venus rééquilibrer le budget de cette politique. Une augmentation des tarifs non-subventionnés a participé au budget global.

Bibliographie

Biswas, A. K. (2008). Editorial: Integrated water resources management in Latin America, *International Journal of Water Resources Development*

Foster, V., & Yepes, T. (2006). Is cost recovery a feasible objective for water and electricity? The Latin American experience. *The Latin American Experience (June 1, 2006). World Bank Policy Research Working Paper, (3943)*

Fournier, J. M., & Gouëset, V. (2004). Eau potable et inégalités sociales dans les villes d'Amérique latine. *ESO, Travaux et documents, (22), 7-20.*

Gómez-Lobo, A., & Contreras, D. (2003). Water subsidy policies: A comparison of the Chilean and Colombian Schemes. *The World Bank Economic Review, 17(3), 391-407.*

Ministerio de Hacienda, loi n°18,778 du 2 février 1989 « que establece subsidio al pago de consumo de agua potable y servicio de alcantarillado de aguas servidas ».

Ministerio de Economía, loi n°18,902 du 8 janvier 1989 « crea la superintendencia de servicios sanitarios ».

Rosegrant, M. W., & Gazmuri, R. (1995). Reforming water allocation policy through markets in tradable water rights: lessons from Chile, Mexico and California. *Latin American Journal of Economics-formerly Cuadernos de Economía, 32(97), 291-316.*

Schleyer, R. G. (1996). Chilean water policy: the role of water rights, institutions and markets. *International Journal of Water Resources Development, 12(1), 33-48.*

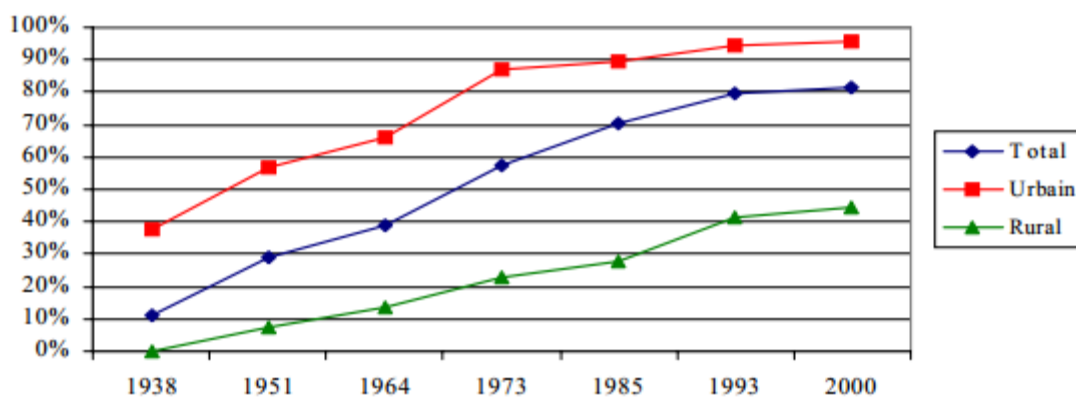
Shirley, M. M., Xu, L. C., & Zuluaga, A. M. (2002). *Reforming urban water supply: the case of Chile*. Elsevier Science, Amsterdam.

Sjödin, J. (2006). Determinants of the performance of public water services in Chile 1977-1999. *Santiago de Chile*

3.6 Colombie : Bogota

3.6.1 Contexte : la nouvelle Constitution et l'autonomie de Bogota

La Colombie a toujours été marquée par un accès à l'eau particulièrement développé dans le continent sud-américain depuis les années 1930. Ainsi, en 1993, avant l'instauration de la politique de tarification sociale, la couverture d'eau potable en Colombie était de 80% et la couverture d'assainissement de près de 65%³². Cependant, ces chiffres élevés masquent d'importantes inégalités entre les zones urbaines et rurales. La population colombienne était déjà majoritairement urbaine, avec 69%³³ des citoyens en 1993 ; en 2012 ce chiffre atteint les trois quarts des 47 millions d'habitants colombiens. C'est cette population urbaine qui a majoritairement bénéficié des infrastructures d'eau puisqu'en 1993, déjà près de 95% des colombiens vivant en ville avaient accès à l'eau potable.



Source: Giraldo et al., 2001, p. 16 (Recensements 1938-1993) + DNP (Estimation 2000)

Figure 12 - Evolution de la couverture d'eau potable en Colombie (1938-2000)

En 1991, la Colombie se dote d'une nouvelle Constitution qui change profondément l'ordre politique. D'une part, la Constitution de 1991 institue le principe de décentralisation. Elle confère une très grande autonomie à la capitale. Ainsi, si jusqu'en 1989 le maire de Bogota était désigné par le Président, il est alors élu démocratiquement par les citoyens de la capitale. A partir de 1991, ses pouvoirs sont renforcés par la Constitution, mais aussi par les pratiques de certains maires, à l'instar de Jaime Castro et Antanas Mockus. Le maire de Bogota devient le deuxième acteur politique le plus important de Colombie après le Président. Une très grande autonomie est ainsi laissée aux collectivités locales et en particulier à la capitale. D'autre part, la Constitution

³² Giraldo, F., SALAMANCA, J., ÁNGEL, J., & GUTIÉRREZ, A. (2001). El estado del arte de la regulación en el sector de agua potable y saneamiento básico en Colombia.

³³ Banque de données de la Banque Mondiale

s'inscrit dans un processus national de démocratisation. En ce sens, une avancée notable est faite pour la population la plus démunie ; l'article 86 de la Constitution permet à toute personne de saisir directement la justice, sans passer par l'intermédiaire d'un avocat, afin de défendre ses droits fondamentaux si ceux-ci sont violés par une action ou une omission de l'autorité publique. Ce processus de jurisprudence constitutionnelle doit être achevé dans un délai de 10 jours. Il est le principal mécanisme juridique utilisé par les colombiens les plus démunis pour faire valoir leurs droits, dans un pays où l'accès à la justice est souvent conditionné aux revenus. C'est dans ce contexte que la politique de tarification sociale est instaurée.

3.6.2 Modèle de gouvernance

A l'échelle nationale, la gestion de l'eau est au cœur du débat politique. Il pointe les problèmes de gestion interne des différents organismes qui ont abouti à des déséquilibres financiers entre les dépenses de maintenance trop faibles par rapport aux investissements initiaux. Les tarifs, soutenus par les politiciens, ne permettent pas pleinement de maintenir ni d'améliorer le réseau existant. La mauvaise gestion de ce service conduit à liquidation de l'INSFOPAL en 1987. Cette institution nationale était responsable de la planification, du financement et de l'administration des services de l'eau dans les municipalités. Elle est remplacée par deux organismes : la Surintendance des Services Publics Domestiques, qui contrôle a posteriori l'action des entreprises du service public ; et la Commission de régulation de l'eau potable et de l'assainissement élémentaire (*Comision de Regulacion de Agua*) qui définit les grandes lignes de la gestion de ce service. Cette institution fixe également le coût de référence, qui comprend la part fixe et la part variable de la facture d'eau, à partir duquel les aides et les contributions sont calculées. La gestion effective de l'eau et l'assainissement est déléguée aux municipalités. Avant les grandes réformes du début des années 1990, une partie de la gestion de l'eau est déjà décentralisée en Colombie.

La gestion de l'eau en Colombie est caractérisée par la forte présence du secteur privé. Historiquement implantées en Colombie, les entreprises privées supportent le coût des politiques tarifaires de l'eau. Celles-ci, dictées par les hommes politiques, ne permettent pas d'assurer le développement des infrastructures et ce sont les compagnies privées qui en assument les conséquences financières. Le réseau est maintenu mais très peu d'investissements y sont faits.

Le cas de Bogota est plus complexe, puisqu'il s'agit d'une compagnie publique qui suit le modèle de gestion d'une compagnie privée. Particulièrement influencée par la Banque Mondiale, l'entreprise publique de l'eau et des égouts (*Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogota*) fait appel à un grand nombre de sous-contractants, notamment pour le système de facturation.

Si le service est effectif, la gestion de ses employés et leurs avantages sociaux sont largement critiqués.

La nouvelle constitution institutionnalise l'obligation de l'Etat d'assurer les services publics. L'article 365 précise qu'il peut assurer de manière directe ou indirecte la gestion des services publics, mais qu'il est responsable de la régulation, du contrôle et de l'application de ces services. L'article 366 définit les dépenses publiques liées à la santé publique, à l'éducation, à l'environnement et l'eau potable comme prioritaires sur tout autre budget ou allocation.

3.6.3 Structure tarifaire : basée sur la zone géographique

La loi 142 de 1994 instaure un système de subvention pour un grand nombre de services essentiels. Elle vise à unifier et optimiser les différents systèmes de subventions croisées à l'échelle du pays. Concernant l'eau et l'assainissement, elle se base sur la zone de résidence comme critère de sélection pour définir les foyers pouvant bénéficier des tarifs sociaux. Ce critère est relativement simple à définir et les informations sont très facilement collectées. Il ne requiert pas d'enquête auprès des foyers, et permet une gestion commune pour un certain nombre de logements formant une zone géographique.

Cette loi est instaurée en 1994 dans un contexte de changement structurel de la politique de l'eau en Colombie. Jusqu'alors, la gestion de l'eau était caractérisée par un déficit économique et une situation de statu quo. La loi 142 vise à compenser les conséquences d'une politique néolibérale plus générale sur la gestion des services. Cette nouvelle gestion de l'eau tend à assurer l'équilibre financier des entreprises, privées ou publiques, présentes dans ce secteur afin de garantir les coûts de fonctionnement. La participation des compagnies privées est fortement soutenue. Cette politique passe par une augmentation des tarifs payés par les consommateurs. Il y a donc eu une nécessité de trouver des mécanismes de subventionnement pour aider les foyers les plus démunis à supporter cette hausse.

Selon cette loi, six catégories de zone géographique représentant six niveaux de subventionnement sont définies. Les trois premières catégories, qui représentent les groupes les plus défavorisés, voient leurs factures d'eau subventionnées respectivement jusqu'à 50%, 40% et 15%. La quatrième catégorie paye le prix normal, elle est n'y subventionnée, n'y appelée à payer plus cher. Les cinquième et sixième catégories payent un supplément allant jusqu'à 20% de leurs factures d'eau et d'assainissement³⁴ afin de financer en partie les aides versées aux

³⁴ L'eau et l'assainissement figurent sur une même facture donnant le détail des sommes dues pour chaque service.

groupes défavorisées. Les aides sont versées pour la part fixe et la part variable de la facture, qui représente la consommation essentielle en eau (20m³ par foyer et par mois). Ce système de subventions croisées fonctionne aussi grâce aux sommes payées par les industries et les commerces. Ces chiffres sont les grandes lignes données par le gouvernement central à travers le CRA (*Comision de Regulacion de Agua*). La tâche de mettre en place ces tarifs revient aux municipalités qui ont la responsabilité de fournir le service à l'échelle locale. Ce sont également elles qui classifient les zones géographiques en fonction des critères définis par l'organisme de régulation. Cette tâche peut cependant être déléguée à des compagnies privées.

Cette structure tarifaire est instaurée dans toutes les municipalités, notamment celle de Bogota. Une grande autonomie est laissée aux différentes collectivités. Les taux de subventionnement changent donc en fonction des différents contextes locaux. Ainsi, bien que la loi dispose que la différence entre les factures des foyers les plus démunis et les plus aisés ne doit pas dépasser un rapport de 1 à 3, rares sont les cas qui illustrent ce principe. A Bogota, les foyers les plus aisés payent une facture représentant un prix au mètre cube six fois plus élevé que celui des foyers les plus défavorisés. La capitale colombienne a aussi la particularité de conserver une gestion publique. La EAAB continue à fonctionner en régie municipale. Cependant, elle n'est pas épargnée par la hausse globale des prix.

Le tableau suivant montre la structure tarifaire des factures d'eau à Bogota en 2012. On peut constater que les tarifs visant à financer le mécanisme de subventions croisées dépassent ceux recommandés dans la loi 142. En effet, la première catégorie reçoit une aide qui couvre 70% de la facture d'eau³⁵, alors que les catégories 5 et 6 payent une contribution de 124 et 174% sur la part fixe et de 55 et 65%³⁶ sur la part variable correspondant à leur consommation.

	Charge fixe (Coût administratif)			Charge Variable					
	Valeur	Subvention	Contribution	Consommation élémentaire \$/m ³ (Premiers 20m ³ d'eau facturés)			Consommation non élémentaire \$/m ³ (Consommation supérieure à 20m ³)		
				Valeur	Subvention	Contribution	Valeur	Subvention	Contribution
Catégorie 1	\$ 4.152,48	70%		\$ 705,26	70%		\$ 2.350,86	0%	
Catégorie 2	\$ 8.304,98	40%		\$ 1.410,52	40%		\$ 2.350,86	0%	
Catégorie 3	\$ 11.765,38	15%		\$ 1.998,23	15%		\$ 2.350,86	0%	
Catégorie 4	\$ 13.841,62	Ne s'applique pas		\$ 2.350,86	Ne s'applique pas		\$ 2.350,86	Ne s'applique pas	
Catégorie 5	\$ 31.005,22		124%	\$ 3.643,84		55%	\$ 3.643,84		55%
Catégorie 6	\$ 37.926,04		174%	\$ 3.878,92		65%	\$ 3.878,92		65%
Industrie	\$ 17.994,10		30%	\$ 3.244,19		38%	\$ 3.244,19		38%
Commerce	\$ 20.762,44		50%	\$ 3.526,30		50%	\$ 3.526,30		50%

Figure 13 - Tarifs en vigueur à Bogota en 2012, en peso colombien (en 2012, 1€= 2 241\$). Source : EAAB

³⁵ 70% des coûts fixes et des 20 premiers m³.

³⁶ Ces pourcentages sont prélevés sur la totalité de la part variable, et non pas uniquement sur les 20 premiers mètres cubes.

3.6.5 Etude d'impact des tarifs sociaux qui ne privilégient pas les plus démunis et touchent la majorité de la population

Plusieurs études ont été réalisées sur le résultat de l'instauration de cette politique sociale. Le système de subvention est très large, il couvre une grande partie de la population colombienne. En effet, 83% de la population nationale fait partie des trois premières catégories et reçoivent une subvention. Contrairement à l'exemple chilien, le système de tarification sociale colombien présente des erreurs d'inclusion ; un grand nombre de foyers bénéficie de cette politique sociale alors qu'ils pourraient s'en passer³⁷. Dès lors, une minorité de foyers est classée dans les cinquième et sixième catégories. Le système de subventions croisées est alors inefficace puisqu'il ne permet de financer qu'une partie minimale des fonds alloués à cette politique. En 2007, ces groupes permettaient de financer uniquement 1% du budget total³⁸.

Une étude approfondie permet de constater que la loi ne remplit pas ses objectifs quant au financement géré par les municipalités. Une partie minimale est financée par les subventions croisées, et le budget restant est trop conséquent pour être uniquement assumé par les collectivités locales à travers d'autres systèmes de redistribution. En dépit de cette politique sociale, la gestion de la ressource a été caractérisée par une forte augmentation des prix depuis le début des années 1990. Cette augmentation est globale, et concerne tous les rangs de la société. Entre 1990 et 2001, la facture moyenne pour l'eau et l'assainissement a augmenté de 152%, passant de US\$0.32/m³ à US\$0.81/m³³⁹. Elle a été la plus forte à Bogota, où les plus démunis ont vu leurs factures augmenter de 422% en sept ans. Parallèlement, une baisse de la consommation a été constatée dans la capitale. La consommation journalière moyenne d'un individu était de 108l en 1980, et de 82l en 1994. Elle diminue jusqu'à 45l en 2004. Si d'autres facteurs peuvent partiellement expliquer ce phénomène, à l'instar de la campagne sur la rareté de la ressource lancée par Mockus en 1994, le facteur majeur est la forte augmentation des prix et l'efficacité du système de facturation⁴⁰. Il y a donc bien une élasticité aux prix de la consommation de l'eau. Les ménages de Bogota ont réduit leur consommation d'eau face à l'augmentation des tarifs. Cette élasticité au prix est encore plus forte pour les ménages les plus défavorisés. Entre 1996 et 2004, la baisse de la consommation a atteint 53% pour les foyers les plus

³⁷ Gómez-Lobo, A., & Contreras, D. (2003). Water subsidy policies: A comparison of the Chilean and Colombian Schemes. *The World Bank Economic Review*, 17(3), 391-407.

³⁸ *ibid.*

³⁹ Fernández, D. (2004). Sector agua potable, Informes de base. *Colombia: Desarrollo económico reciente en infraestructura (REDI)*, Washington, DC: World Bank.

⁴⁰ Nieto, J. A. (2003). Balance Social y el Impacto de las Políticas Públicas en el Distrito. Vigencia 2002. *Contraloría de Bogotá, DC.*

défavorisés, et 30% pour les plus aisés. Sans pour autant parler de pénurie⁴¹ pour les foyers les moins aisés, la baisse a été significative.

La *Ley 142* s'est éloignée de son but initial d'aider les foyers les plus démunis à payer leurs factures d'eau. Son application dans différentes municipalités a touché la majorité des foyers colombiens, sans privilégier la population pauvre, qui demeure en grande difficulté pour financer leurs consommations en eau. En 2003, la Cour Constitutionnelle colombienne a instauré par jurisprudence une protection constitutionnelle pour les personnes ne parvenant pas à se fournir en eau potable. Il fournit une quantité d'eau minimale gratuite pour les consommateurs de 6m³ par foyer et par mois qui correspond à au niveau de consommation vital. Ce principe cible la population la plus précaire, dans des circonstances de faiblesse évidentes. Il ne vise pas les catégories définies dans la loi 142, mais un nombre limité de citoyens colombiens. Ainsi, il vise à compléter le premier mécanisme de 1994, qui ne répond pas aux objectifs initiaux.

La figure 14 présente un exemple de facture sur laquelle cette consommation vitale est déduite. Cette réduction est particulièrement visible sur la facture, plus facilement repérable que la part déduite grâce à la politique de tarification sociale initiale. Cependant, l'application est détournée à Bogota. En effet, le maire actuel de la ville depuis 2012, Gustavo Petro, a instauré ce principe pour les catégories 1 et 2, soit 3 millions d'habitants. Cette décision pose une double question : pourquoi ne cible-t-elle pas uniquement la population la plus démunie puisque la loi 142 subventionne déjà la majorité de la population ? Ne risque-t-elle pas de déséquilibrer le budget dédié à l'eau et d'entraîner une augmentation de prix pour les consommateurs de catégories 5 et 6 et les industries et commerces ?

⁴¹ Les foyers colombiens les plus démunis consomment en moyenne 35l par jour et par personne. Ce chiffre est au-dessus des standards définis par les institutions internationales de 25l par personne et par jour selon l'Organisation Mondiale de la Santé, et 20l selon les Nations Unies.

FACTURA POR 2 MESES



Datos del usuario
 JOSE DEL C ROMERO
 CL 170 6B 29 IN 1

ESTRATO: 2 CLASE DE USO: Residencial
 UND.HABIT./FAMILIAS: 1 UND. NO HABITACIONAL: 0
 ZONA: 1 CICLO: OB RUTA: OB1925

Datos del medidor
 MARCA: WATERTECH NÚMERO: 10-1108824 TIPO: VELO015T2 DIÁMETRO: 3/4"
 ITALIA

CUENTA CONTRATO
 Número para cualquier consulta: **10587065**

Factura de Servicios Públicos No.
 Número para pagos: **27040048012**

TOTAL A PAGAR
 Agua + Alcantarillado + Aseo (ver el respaldo)
 + Cobro a terceros (ver el respaldo) = mínimo vital
\$61.160

Fecha de pago oportuno: **MAR/08/2012**
 Fecha límite de pago para evitar suspensión: **MAR/13/2012**

Datos del consumo
 LECTURA ACTUAL: 104 CONSUMO (m³): 15
 LECTURA ANTERIOR: 89
 FACTURADO CON: Consumo Normal Alcantarillado por Aforo: 0



Período facturado: **DIC/15/2011 - FEB/13/2012**

Resumen de su cuenta FECHA DE EXPEDICIÓN: FEB/28/2012 FECHA ESPERADA DE LA PRÓXIMA FACTURA: MAY/02/2012

Descripción	Cantidad	Costo Valor Unitario	Valor Total	(-)Subsidio (+) Aporte	Tarifa Valor Unitario	Valor a Pagar	Cargos Cobros	No.	Cuota	Interés	Total	Saldo
Acueducto							Ajuste a la Decena				\$3	
Cargo fijo residencial	1	\$13.841,82	\$13.842	\$5.537-	\$9.304,08	\$8.30	(5) Descuento por Mínimo Vital (1.2m³)				\$10.910-	
Consumo residencial básico(0-40m³)	15	\$2.348,54	\$35.228	\$14.091-	\$1.409,13	\$21.13						
Consumo residencial superior a básico												
Cargo fijo no residencial												
Consumo No Residencial (m³)												
Subtotal Acueducto (1)			\$49.070	\$19.626-		\$29.442	Subtotal Otros Cobros (3)				\$18.900-	
Alcantarillado							Otros conceptos que adeuda					
Cargo fijo residencial	1	\$7.053,10	\$7.053	\$2.821-	\$4.231,86	\$4.232						
Consumo residencial básico(0-40m³)	15	\$1.480,35	\$22.205	\$8.882-	\$888,21	\$13.323						
Consumo residencial superior a básico												
Cargo fijo no residencial												
Consumo No Residencial (m³)												
Subtotal Alcantarillado (2)			\$29.258	\$11.703-		\$17.555	Total otros conceptos que adeuda				\$0	
TOTAL AGUA, ALCANTARILLADO Y OTROS COBROS (1 + 2 + 3) - (5)						\$30.090	CONSUMO MES AGUA Y ALCANTARILLADO		\$23.499	CONSUMO DÍA AGUA Y ALCANTARILLADO	\$770	

VIGILADA POR LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS NRO. UNICO DE REGISTRO 141001000-10 DANE.

28 FEB 2012

En la BOGOTÁ HUMANA el mínimo vital es una realidad

Cada mes, familias de estrato 1 y 2 recibirán 6 metros cúbicos de agua sin costo alguno.

Más de 3 Millones de bogotanos son beneficiados por el mínimo vital, desde este 23 de febrero de 2012.

El mínimo vital de agua nos obliga a un compromiso mayor: el uso racional del servicio.

Mayor información: **Acualinea 116.**

Figure 14 - Exemple de facture bimestrielle d'eau pour un foyer de catégorie 2 à Bogota

Remarques sur la figure 14 :

- La partie encadrée en noir représente la somme déduite en vertu de la loi 142 pour la consommation en eau potable. La partie entourée en rouge représente le montant déduit en vertu du principe de minimum vital en eau (Minimo Vital de Agua).
- Il s'agit d'une facture commune pour l'eau (acueducto) et l'assainissement (alcantarillado). On peut voir que la loi 142 s'applique également pour l'assainissement.

Bibliographie

Biswas, A. K. (2008). Editorial: Integrated water resources management in Latin America, *International Journal of Water Resources Development*

Congrès colombien, loi n°142 du 11 juillet 1994 "Por la cual se establece el regimen de los servicios publicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones".

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-150 de 2003.

Delaney, P. (2008). Legislating for Equality in Colombia: Constitutional Jurisprudence, Tutelas, and Social Reform.

Fernández, D. (2004). Colombia: desarrollo económico reciente en infraestructura balanceando las necesidades sociales y productivas de infraestructura. Informes de Base Sector Agua Potable. *Washington, DC: World Bank, Finance, Private Sector and Infrastructure Unit, Latin America and the Caribbean.*

Foster, V., & Yepes, T. (2006). Is cost recovery a feasible objective for water and electricity? The Latin American experience. *The Latin American Experience (June 1, 2006). World Bank Policy Research Working Paper, (3943).*

Gómez-Lobo, A., & Contreras, D. (2003). Water subsidy policies: A comparison of the Chilean and Colombian Schemes. *The World Bank Economic Review, 17(3), 391-407.*

Gómez Lobo, A., & Meléndez, M. (2007). Social Policy, Regulation and Private Sector Water Supply: The Case of Colombia. *Serie Documentos de Trabajo N,252.*

Gouëset, V. (2002). *Villes, société et action publique en Amérique latine. Etude de géographie comparée (Colombie, Argentine, Mexique)* (Doctoral dissertation, Université Rennes 2).

Mairie de Bogota, Décret n° 064 du 15 février 2012 « Por el cual se modifica parcialmente el Decredo 485 de 2011, se reconoce el derecho al consumo minimo vital de agua potable a los Estrados 1 et 2 de uso residencial y mixto y se toman otras determinaciones ».

Urueña, R. (2012). The rise of the constitutional regulatory state in Colombia: The case of water governance. *Regulation & Governance, 6(3), 282-299.*

3.7 Londres

3.7.1 Contexte : un réseau ancien, héritage de l'époque victorienne, géré par le secteur privé

La fourniture en eau du Grand Londres est assurée par quatre compagnies privées: *Thames Water* (76% de la population), *Affinity Water* (14%), *Essex and Suffolk Water* (6.6%) et *Sutton and East Surrey Water* (3.7%).

Les deux principales sources de l'approvisionnement en eau sont la Tamise et la rivière Lea, le reste étant extrait de sources souterraines. Il est à noter que le réseau d'infrastructure est sujet à de nombreuses critiques : directement hérité de l'époque victorienne, il est vétuste et peu efficace du fait d'importantes fuites. Malgré des réparations progressives, son état de dégradation nécessite d'importants travaux, notamment pour remplacer la tuyauterie métallique par des canalisations plus modernes, en matériaux plastiques. La rénovation des infrastructures a donné lieu à un appel à projet remporté en juin 2013 par un consortium mené par Veolia Eau, Costain et Atkins. Il sera chargé « de la conception, de la construction, de la maîtrise d'ouvrage, de la technologie et de l'innovation des canalisations d'eau, des égouts et des installations de traitement d'eau »⁴², avec deux années de préparation et de planification des travaux, puis une phase de cinq ans (2015-2020) pour le réaliser.

La lente mise en place d'une régulation de l'eau

Tout au long du 19^{ème} siècle et notamment avec les travaux de John Snow sur la grande épidémie de choléra en 1854, le rôle de l'eau comme vecteur de contamination est mis en évidence. L'ensemble des infrastructures du circuit de distribution est peu à peu créé par des acteurs privés qui en assurent par la suite la gestion. Cependant, le niveau d'investissement élevé que ces infrastructures représentent, le nécessaire souci de rentabilité des entreprises privées ainsi que leur situation de monopole local affectent considérablement la qualité de l'eau fournie et la régularité du service. En 1852, le *Metropolitan Water Act* vise pour la première fois à établir des standards et un minimum de contrôle qualité (obligation de filtrer l'eau provenant d'affluents de la Tamise, etc.). La construction de nouvelles infrastructures se poursuit dès lors dans un contexte où s'ébauche peu à peu un encadrement par des normes sanitaires. Ainsi, à l'aube du 20^{ème} siècle,

⁴² Communiqué de Presse de Veolia du 31 mai 2013, disponible en ligne : http://www.finance.veolia.com/docs/VE-CP-310513-Veolia-Eau-Thames-Water_1.pdf

à l'exception de quelques réservoirs et le Thames Water Ring Main qui relie l'ensemble des stations et aqueducs du Grand Londres, la majeure partie des infrastructures actuelles sont déjà en place.

Nationalisation et privatisation

Un tournant s'opère avec la nationalisation des compagnies privées au 20^{ème} siècle. Pour comprendre le rôle des acteurs en présence aujourd'hui, il faut remonter au *Metropolis Water Act* de 1902, qui donna lieu en 1903 à la création du Metropolitan Water Board, initialement constitué de 67 membres. 65 d'entre eux étaient nommés par les autorités locales, et désignaient un président et vice-président. Ce conseil a pris la direction des 9 compagnies d'eau privées et ainsi de la quasi-totalité du réseau. En 1974, le Metropolitan Water Board devient la Thames Water Authority, qui sera par la suite privatisée et deviendra en 1989 Thames Water, la compagnie privée sous tutelle d'Etat qui gère maintenant la majeure partie de l'eau londonienne. Ce retour au secteur privé s'inscrit dans le mouvement de privatisations et de libéralisation de l'économie qu'a connu l'Angleterre des années 1980. Il est cependant encadré par une série d'acteurs qui veillent au respect des droits et intérêts du consommateur, notamment par le processus de révision tarifaire tous les cinq ans.

3.7.2 Modèle de gouvernance : révision tarifaire et rôle du régulateur économique

Le marché de l'eau n'étant pas compétitif en Angleterre et au Pays de Galles, seules les très grandes entreprises peuvent choisir leur opérateur de service ; le reste de la population reçoit ce service de la compagnie en situation de monopole officiel. Afin de contrer les risques liés à ce monopole (hausse des tarifs, baisse de la qualité du service), l'OFWAT a été créée lors de la privatisation du secteur en 1989.

L'OFWAT, autorité de régulation des services de l'eau

Sous la houlette de l'OFWAT (autorité de régulation des services de l'eau), l'industrie de l'eau et de l'assainissement en Angleterre et au Pays de Galles est soumise à une régulation qui vise à assurer aux ménages et aux entreprises un service de qualité et une optimisation du rapport qualité-prix.

En sa qualité de régulateur économique de cette industrie, indépendant du gouvernement, les missions de l'OFWAT sont de :

- s'assurer de l'efficacité et de la qualité du service
- plafonner les prix applicables par les compagnies privées et faire en sorte de maintenir la facture au plus bas niveau possible

- surveiller la performance des entreprises et en assurer un contrôle effectif pour protéger l'intérêt du consommateur
- établir les objectifs d'efficacité et de rendement de ces entreprises
- veiller à la protection du consommateur et de l'environnement sur le long-terme
- encourager la concurrence de marché lorsqu'elle profite au consommateur.

Révision tarifaire et plafonnement des prix par cycles de 5 ans

La révision tarifaire est un processus impliquant de nombreux acteurs afin d'équilibrer les intérêts de chacun sans que les consommateurs se trouvent lésés. Elle doit permettre aux entreprises d'appliquer des tarifs suffisants pour atteindre leurs objectifs de rentabilité, en respectant les standards de sécurité et de qualité du service, aussi bien vis-à-vis du consommateur que de l'environnement.

L'OFWAT détermine le "facteur K", qui représente la limite dans laquelle les compagnies privées peuvent faire varier les tarifs (à la hausse comme à la baisse) sur une période déterminée (actuellement, elle est de cinq ans).

Chaque compagnie d'eau présente un Business Plan pour les cinq années à venir. Généralement, la limitation des tarifs prend effet en avril des années terminant par 0 ou 5 et se termine cinq ans plus tard, en mars. Cette période est parfois appelée AMP (*Asset Management Period* ; période de gestion des ressources). En 2013, nous sommes dans le cinquième cycle depuis la privatisation, c'est pourquoi on parle d'AMP5. Les tarifs ont été décidés en décembre 2009, durant la PR09 (*Price Review 2009* ; révision tarifaire 2009). Les consultations portant sur la méthodologie des business plans ont eu lieu en janvier 2013, et les entreprises doivent soumettre leurs premières estimations plus tard dans l'année.⁴³

Autres acteurs institutionnels majeurs :

La DWI (*Drinking Water Inspectorate*; inspection de l'eau potable) participe pleinement au processus de révision tarifaire. Elle veille à ce que les entreprises prévoient des investissements suffisants pour satisfaire à la régulation en vigueur, et améliorent constamment la qualité de l'eau potable. Les entreprises identifient les améliorations qu'elles souhaiteraient mettre en œuvre. La DWI en débat et questionne les justifications apportées, afin de s'accorder sur un programme de qualité de l'eau potable qui est ensuite mis en place par le biais d'instruments légaux (principalement la section 19 du *Water Industry Act* de 1991 et les régulations⁴⁴ , en

⁴³ Pour en savoir plus sur le calendrier détaillé, voir *Setting price controls for 2015-20 – delivery plan*, disponible en ligne: http://www.ofwat.gov.uk/pricereview/pr14/pr14publications/prs_web20130809pr14deliveryplan.pdf

⁴⁴ Voir *Guidance on the Implementation of the Water Supply (water quality) regulations 2000 (as amended) in England*, disponible en ligne : [http://dwi.defra.gov.uk/stakeholders/guidance-and-codes-of-practice/WS\(WQ\)-regs-england2010.pdf](http://dwi.defra.gov.uk/stakeholders/guidance-and-codes-of-practice/WS(WQ)-regs-england2010.pdf)

particulier le paragraphe 28(4) qui dresse les responsabilités en cas de non-respect des normes de qualité.⁴⁵

L'*Environment Agency* (EA) est également impliquée dans le processus d'encadrement et de régulation de la qualité de l'eau. Cependant, ce sont les Ministères en charge qui ont le dernier mot dans le choix du programme pour la qualité de l'eau potable et la dimension environnementale de la gestion de l'eau : il s'agit du DEFRA (*Department for Environment, Food and Rural Affairs*), du Bureau du Cabinet et du Trésor de Sa Majesté. Les rapports ministériels rendus par la DWI et l'EA ne représentent ainsi en réalité qu'un avis consultatif, et seule l'OFWAT est en mesure de remettre en cause les décisions gouvernementales, si elle juge un programme démesuré, trop coûteux, ou certaines dépenses superflues.

Enfin, CCWater (*Consumer Council for Water*) et *Natural England* sont deux autres institutions impliquées dans la révision tarifaire et chargées de représenter les intérêts du consommateur et de l'environnement.

Le Royaume-Uni et plus spécifiquement Londres représentent un cas intéressant pour les questions de veille tarifaire. Grâce à une négociation impliquant de nombreux acteurs, et un blocage des prix sur un cycle de cinq ans, les autorités sont attentives aux effets de la tarification sur les différents types de consommateurs.

3.7.3 Vers une tarification sociale à Londres

Certains mécanismes d'aide financière pour les ménages les plus précaires existaient déjà, notamment depuis 1999 le programme *Water Sure*. Ce programme plafonne la facture d'eau des personnes ayant installé un compteur, dont les besoins vitaux en eau sont élevés du fait de leur état de santé ou leur situation sociale (familles nombreuses). Il existe également un fond d'assistance aux consommateurs (*Customer Assistance Fund*) ; en 2011-2012, sur 5,915 individus l'ayant contacté, 3,232 ont reçu une aide d'en moyenne £515 pour un montant total de £1.78

⁴⁵ Paragraphe 28.4: *"If a sample taken from a public building fails to meet the concentration or value for a microbiological, chemical or national parameter, a water company must take the action required by regulation 17. Similarly for a contravention of an indicator parameter, regulation 18 must be followed. Where the company's investigation identifies a failure is attributable to the domestic distribution system or the maintenance of that system, water companies must consider whether the problem can be adequately addressed through advice to the building occupier or owner, or if action is required by them or the building owner under the Water Supply (Water Fittings) Regulations 1999."*

millions. Ce fonds est complété par le propre fonds de solidarité des compagnies, tels que le *Trust Fund* de Thames Water, doté de £254,000 pour les ménages en très grande difficulté.

La récente volonté du gouvernement d'aller plus loin en introduisant des tarifs sociaux peut s'expliquer par un contexte socio-économique dans lequel le nombre de factures d'eau impayées n'a cessé de croître. Depuis 2009, Thames Water fait pression auprès des députés pour légaliser les coupures d'eau pour les ménages dont la dette serait trop élevée (en maintenant un approvisionnement suffisant pour boire l'eau du robinet ou tirer la chasse d'eau mais trop faible pour prendre une douche ou arroser son jardin).⁴⁶ L'objectif de rentabilité des compagnies privées tout en maintenant un service de qualité pour l'ensemble de la population étant mis en difficulté, des solutions devaient être trouvées pour répartir plus efficacement les charges et reporter la dette des ménages les plus vulnérables sur d'autres tranches plus aisées de la population londonienne.

La section 44 du *Flood and Water Management Act* de 2010 autorise pour la première fois les compagnies d'eau à inclure des mesures de tarification sociale dans leurs modèles de facturation. Elles sont ainsi autorisées à réduire les charges pour les individus précaires qui seraient dans l'incapacité de payer. Cette section autorise explicitement les entreprises à introduire des subventions croisées entre les différents consommateurs. Elle demande au DEFRA d'émettre des orientations à l'attention des opérateurs de service ainsi que de l'OFWAT, afin d'explicitier les paramètres à prendre en compte dans cette tarification sociale. Sur quelle base décider qu'un groupe de consommateur assumera des charges plus lourdes pour soutenir un autre groupe ? Comment équilibrer l'aide aux plus vulnérables avec les intérêts de l'ensemble des consommateurs ? Quels facteurs l'OFWAT doit-elle considérer dans sa régulation tarifaire et comment conjuguer ses propres principes et orientations avec de nouvelles considérations sociales pour une facturation plus équitable ?

Ces orientations sont publiées en juin 2012 par le DEFRA⁴⁷. Le gouvernement y reconnaît sa responsabilité d'établir un cadre législatif et institutionnel pour encadrer la question d'une eau abordable pour tous, et sa volonté de voir les opérateurs privés jouer un rôle plus proactif sur le plan social, notamment en développant des solutions locales et des tarifications variables. Il y tranche également la question de la discrimination et considère, avec l'OFWAT⁴⁸, qu'il ne s'agit

⁴⁶ Source : BBC News, 23 juin 2009 http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/8115887.stm

⁴⁷ *Company Social Tariffs: Guidance to water and sewerage undertakers and the Water Services Regulation Authority under Section 44 of the Flood and Water Management Act 2010*. Disponible en ligne: <http://www.defra.gov.uk/publications/2012/06/22/social-tariffs-guidance>

⁴⁸ Réponse de l'OFWAT au rapport d'Anna Walker, présidente de la commission chargée de la santé, sur les méthodes de facturation et la mise en place de compteurs d'eau http://www.ofwat.gov.uk/consumerissues/chargesbills/household/res_ofw_walkerreview.pdf

pas d'une discrimination induite. Il pose des exigences démocratiques (obligation de consulter les consommateurs et du CCWater), de transparence et simplicité des structures tarifaires. Néanmoins, une critique majeure pouvant être apportée à ces orientations est l'absence d'obligation pour les entreprises de proposer des tarifs sociaux.⁴⁹ De même, aucune précision n'est apportée sur le détail technique de ces mécanismes tarifaires, ce qui fut largement critiqué dès le projet d'orientations en janvier 2012 par des acteurs tels que le *Citizen Advice Bureau*⁵⁰ ou *Water UK*⁵¹.

3.7.4 Structure tarifaire

Depuis, chaque compagnie a mené ses propres campagnes et consultations auprès de ses clients afin d'établir des règles de tarification sociale. Aucun des quatre compagnies opérant dans la municipalité de Londres n'a pour le moment abouti à un modèle de tarification sociale et il est difficile de déterminer l'état d'avancement des négociations. On observe des appels à témoignage et questionnaires d'opinion sur les sites web des différents opérateurs, mais ceci ne peut en aucun cas atteindre une proportion significative des consommateurs. Il semblerait toutefois que pour l'instant, les individus qui se sont exprimés se montrent favorables à la mise en place de tarifs sociaux.⁵² Le processus décisionnel semble plutôt se dérouler auprès d'un panel de consommateurs, formé par l'OFWAT, avec des acteurs plus institutionnalisés. Y sont représentés les différents types de consommateurs (ménages, entreprises privées, secteur public) : Customer Council for Water, Citizens Advice, Consumer Focus, Utility Consumers Consortium, Major Energy Users Council, Government Procurement Service, Country Land and Business Association, Small Business Federation ainsi que les groupes Asda et Barratt PLC.

Les critères d'éligibilité, les tranches de la population ciblées, le montant du transfert social, la forme des concessions accordées aux plus vulnérables... Chacun de ces paramètres est ainsi en discussion. Si le procédé se veut participatif, il importera néanmoins d'observer les taux de participation des consommateurs, ainsi que le poids des divers usagers afin d'analyser plus finement les rapports de force exercés dans cette négociation.

⁴⁹ Section 2.2 "(...) the Government is clear that it is for undertakers to decide whether or not to bring forward a company social tariff."

⁵⁰ *Citizens Advice response to DEFRA*, janvier 2012

http://www.citizensadvice.org.uk/defra_water_social_tariffs_consultation_final.pdf

⁵¹ *Water UK response to Defra consultation on social tariff guidance*, Rob Wesley, janvier 2012

<http://www.water.org.uk/home/policy/statements-and-responses/draft-guide-social-tariffs/water-uk-response-to-defra-consultation-on-social-tariff-guidance.pdf>

⁵² *Nowhere to hide*, Andrew Williams, 25 mai 2012, sur le site spécialisé *Utility Week*:

http://www.utilityweek.co.uk/news/news_story.asp?id=196987&title=Nowhere+to+hide

En Grande-Bretagne et notamment à Londres, le gaz et l'électricité font également l'objet de politiques de solidarité. Des services gratuits sont proposés aux populations considérées comme vulnérables (là encore, sur critères sociaux et médicaux),⁵³ et les ménages faisant le choix d'un prépaiement des services peuvent bénéficier de plus larges réductions. Néanmoins, tout comme pour l'eau, aucune aide n'est accordée de manière automatique. On peut dès lors exprimer un certain scepticisme quant à l'efficacité de ces mesures auprès des individus les plus vulnérables, souvent peu informés.

Pour le moment, et pour toutes les catégories d'usagers, le schéma de tarification est classiquement composé d'une part fixe (pour l'eau potable et pour l'assainissement), basée sur le type de canalisations auxquelles la propriété est raccordée, et d'une part variable. Celle-ci peut être calculée de deux manières :

- si un compteur est installé, le volume d'eau consommée est multiplié par son prix au mètre cube, et le volume d'eaux usagées par le prix de l'assainissement au mètre cube.
- si la propriété n'est pas équipée de compteur, la valeur imposable de la propriété (incluant des paramètres tels que la surface habitable, le nombre de pièces, l'équipement) est multipliée par un certain taux pour l'eau potable et un autre pour les eaux usagées.

En-dehors des subventions, le seul mécanisme pouvant être assimilé à une tarification sociale pour le moment est le programme *Water Sure* qui plafonne la facture d'eau potable à £207 et £147 pour les eaux usagées avec Thames Water (tarifs de 2013-2014)⁵⁴.

⁵³ Pour plus d'informations sur le sujet: <http://www.energychoices.co.uk/guides/social-tariffs-explained>

⁵⁴Détails du programme *Water Sure* et des tarifs appliqués par Thames Water : http://www.thameswater.co.uk/tw/common/downloads/your-home/WaterSure_Charges_2013-2014.pdf

Bibliographie

Aucune étude d'impact n'a pour le moment été réalisée sur la municipalité de Londres. Nous nous sommes ainsi exclusivement basés sur les rapports et documents disponibles sur les sites internet des différents acteurs mentionnés ainsi que, pour mieux comprendre les rapports de force dans les négociations, dans la presse britannique. Pour plus de précisions, veuillez vous référer aux notes de pied de page.

En annexe du rapport sont également disponibles deux factures détaillées et expliquées par Thames Water, pour un ménage équipé de compteur ou sans compteur.

3.8 Barcelone

3.8.1 Contexte : l'eau comme ressource rare

L'accès à l'eau peut être qualifié d'universel en Espagne, tout comme le raccordement à un système d'assainissement (98% de la population est raccordée). Tout comme dans de nombreux autres domaines, l'Espagne a largement décentralisé sa gestion des services de l'eau. La législation s'applique au niveau de chaque Communauté Autonome, sans réelle unité au niveau national. La facture d'eau présente donc d'importantes disparités d'une région à l'autre, tant par son montant que par la structure tarifaire appliquée. Une constante reste la mesure des consommations par relevé de compteurs, cependant dans certains cas un volume minimum est facturé.

Le réseau d'eau de l'agglomération métropolitaine de Barcelone (33 municipalités) alimente plus de 3,2 millions de citoyens, dont chacun consomme en moyenne 108,4L d'eau par jour. Cela représente 186hm³ d'eau potable et 280hm³ d'eaux usagées par jour. Ses sources principales sont deux fleuves : le Ter et le Llobregat. 85% des ressources proviennent ainsi d'eaux de surface, et 15% de sources souterraines, avec trois principales usines de traitement d'eau : Llobregat-Abrera, Sant Joan Despí et Cardedeu. Les épisodes de sécheresse sont assez récurrents dans la région, comme en 2008, et des mesures ont été prises depuis pour augmenter les quantités d'eau potable disponible. Cela passe par des solutions technologiques, notamment des installations d'usines de désalinisation.

3.8.2 Modèle de gouvernance : une gestion locale de l'eau

Dans ce modèle décentralisé, le Gouvernement central et les Communautés Autonomes sont impliqués dans la gouvernance de l'eau par l'intermédiaire de ministères nationaux et d'agences régionales ou autorités de bassins, tandis que les municipalités sont responsables de la gestion des services de l'eau auprès des usagers. Il s'agit donc d'un choix de chaque municipalité d'acheminer l'eau via le secteur privé, public, ou un système mixte. Il existe donc une multitude d'acteurs privés dans le secteur de l'eau, dont une soixantaine est regroupée au sein de l'AGA (association espagnole des entreprises de gestion des services de l'eau).

La chaîne d'approvisionnement en eau de la ville implique un grand nombre d'institutions. La plus haute autorité des politiques régionales de l'eau est l'ACA (*Agència Catalana de l'Aigua*, Agence catalane de l'eau). Elle est entièrement responsable des bassins fluviaux internes (notamment ceux du Ter et du Llobregat), mais également de bassins qui s'étendent au-delà de la Catalogne (tel que l'Ebre). L'ACA planifie et exécute les travaux publics, gère le droit à l'eau et contrôle la qualité et disponibilité de l'eau.

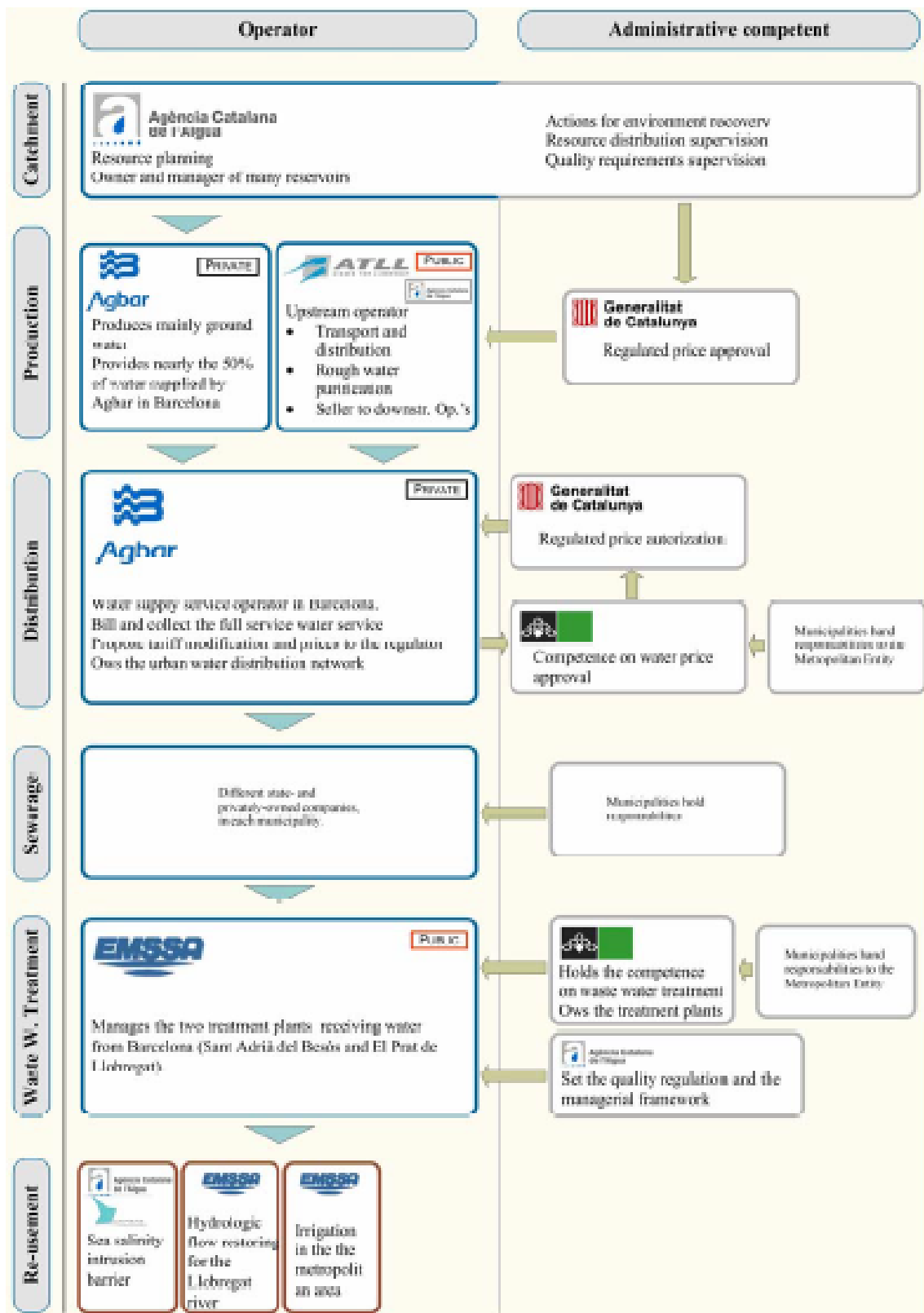


Figure 15 - Agents impliqués dans la gouvernance de l'eau à Barcelone.

Source : rapport Techneau décembre 2010, Strategies for Addressing Water Shortages: Barcelona – A case Study

Afin d'effectuer des économies d'échelle, un certain nombre de services municipaux sont remis à une entité supra-municipale. A Barcelone, il s'agit de l'EMA (*Entitat del Medi Ambient*, Entité de l'Environnement Naturel de l'agglomération de Barcelone), aussi connue sous le nom d'EMSHTR (*Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i Tractament de Residus*, entité métropolitaine des services de l'eau et d'assainissement)

A Barcelone, trois compagnies privées se partagent le secteur de l'eau. AGBAR (*Aigües de Barcelona*), ATLL (*Aigües Ter Llobregat*) sont en charge de la distribution d'eau potable, AGBAR étant la plus importante puisque cette holding – présente également sur l'ensemble du pays ainsi qu'au Chili, Royaume-Uni, Colombie, Mexique, Chine et Algérie – gère 87,3% de la distribution de l'agglomération. L'assainissement a fait l'objet d'une concession de la municipalité auprès de CLABSA (*Clavegueram de Barcelona*). Dans ce partenariat public-privé, CLABSA est en charge du réseau d'évacuation, mais le traitement des eaux usagées relève des responsabilités de l'EMA, par le biais de son entreprise publique EMSSA (*Entitat Municipal de Sanajament SA*).

Tarification

La régulation des tarifs, là encore, varie selon les municipalités. En général le Comité des Prix, entité dépendante des Communautés Autonomes, et l'administration de la municipalité valident les tarifications des compagnies privées. Les tarifs appliqués aux consommateurs servent à couvrir les frais liés à la distribution et l'assainissement tandis que les infrastructures sont financées sur des fonds publics et/ou privés, notamment les fonds européens ; de 2000 à 2006, l'Espagne a reçu 11,16 milliards d'euros du Fonds de Cohésion et de Développement Régional Européen (ERDF). A Barcelone, la facturation au consommateur représente la quasi-totalité des revenus générés par le secteur, puisqu'environ 2 milliards d'euros sont récoltés chaque année, contre 11 millions pour les taxes et 44 millions pour les transferts⁵⁵.

3.8.3 Vers une tarification sociale : petit historique

La Catalogne ayant connu de sérieux problèmes de pollution et de disponibilité des ressources en eau, la municipalité de Barcelone adopte dès 1983 une tarification progressive, avec une part fixe et, à l'époque, deux blocs. Elle est pionnière en ce domaine, et a par la suite été imitée par d'autres régions. Après un épisode de sécheresse sévère en 1989, un troisième bloc est imposé : au-delà de 48m³, un tarif très élevé s'applique, afin d'inciter les consommateurs à surveiller leur consommation et éviter le gaspillage. En 1999, les tarifs étaient les suivants:

⁵⁵ Source : EUREAU, *Methodological guide on Tariffs, Taxes and Transfers in the European Water Sector*, EUREAU contribution to the European Regional Process towards the 6th World Water Forum , septembre 2011 (tableau 2, page 21). Disponible en ligne: http://www.inbo-news.org/IMG/pdf/2nddraft_WWF6-TSG7_2_Methodological_guide_on_Tariffs_EUREAU_16092011.pdf

Barcelone		
Tranche tarifaire	Charge (euros/m ³)	Proportion de ménages dans le circuit
0-18 m ³ /trimestre	0,27€	85% (0-48 m ³)
18-48 m ³ /trimestre	0,54€	
> 48 m ³ /trimestre	7,32€	15%
Charge fixe par mois	Charge (euros/mois)	
<i>Ménage type</i>		
Type A	1,25€	
Type B et C	3,29€	
Type D et E	5,06€	
Type F	6,88€	

Figure 16 – Evaluation de la facture d'eau à Barcelone en 1999.
Source : OECD (1999), *The Price of Water: Trends in OECD Countries*, OECD Publishing

Afin de répondre à des critères d'équité, la charge fixe était calculée selon le type de propriété (A, B, C, D, E et F). Elle est aujourd'hui universelle, avec un abonnement de 60€ pour tous. Quelques autres dispositions étaient déjà en place, nous y reviendrons dans la prochaine section. Notons d'ores et déjà qu'entre 1999 et 2013, le montant moyen de la facture d'eau a sensiblement augmenté. La figure 17 présente un exemple de facture de 2009.

BARCELONA			
Prix en vigueur : janvier 2009 / Habitants : 1 527 000			
STRUCTURE TARIFAIRE			
Postes de facturation	Remarques	Prix unitaire HT	TVA
Abonnement	15 mm / mensuel	7.7800 €	7.0%
Consommation tranche 1	De 0 à 72 m ³	0.4467 €	7.0%
Consommation tranche 2	Au delà de 72 m ³	0.8936 €	7.0%
Taxe sur l'eau		0.3921 €	7.0%
Taxe Pollution		0.1510 €	
BILAN ANNUEL EN EUROS POUR UNE CONSOMMATION DE 120 M ³			
Abonnement	12 X 7.78 =	93.36 €	
Consommation tranche 1	72 X 0.45 =	32.16 €	
Consommation tranche 2	48 X 0.89 =	42.89 €	
SERVICE EAU		168.42 €	
Taxe sur l'eau	120 X 0.42 =	50.35 €	
T.V.A. Service Eau		11.79 €	
TAXES EAU		62.13 €	
TOTAL DISTRIBUTION		230.55 €	
Taxe Pollution	120 X 0.15 =	18.12 €	
TAXES ASSAINISSEMENT		18.12 €	
TOTAL REJET DES EAUX		18.12 €	
TOTAL GENERAL		248.67 €	

Figure 17 – Facture d'eau : prix en vigueur en 2009 (source : Agbar)

3.8.4 Structure tarifaire : un abonnement et trois tranches de consommation

Barcelone est la ville en Espagne où les services de distribution d'eau et d'assainissement sont les plus chers, et les tarifs ont encore subi une hausse suite aux investissements de 2009 et aux nouveaux frais liés aux usines de désalinisation. La facturation de l'eau est établie par relevé de la consommation réelle au compteur, en plus d'un abonnement annuel de 60€. Il s'agit donc d'une tarification binôme (part fixe + part variable), où la part variable est un tarif linéaire progressif (IBT) composé de trois blocs, où le prix augmente très vite.

Tranche sociale	moins de 72 m ³ /an (= 200 l/jour)	0,45 €/m ³
Tranche intermédiaire	de 72 à 144 m ³	0,91 €/m ³
Tranche supérieure	au-delà de 144 m ³	1,36 €/m ³ (soit 3 fois le tarif social)

Figure 18 – Tarification en vigueur à Barcelone en 2012

Toutefois, les diverses municipalités mettent en œuvre des dispositions permettant de garantir l'équité de ce tarif social et protéger les plus vulnérables. En effet, il pourrait être défavorable aux familles nombreuses, dont la consommation d'eau est forcément plus élevée. Ce type de configuration familiale se retrouvant plus fréquemment dans les milieux sociaux défavorisés, on aboutirait donc à une situation paradoxale et un tarif ciblant les mauvaises tranches de la population. Pour y remédier, une série de mesures sociales ont été introduites. Par exemple, la délimitation du second bloc peut être ajustée à la hausse selon le nombre d'habitants du foyer (en ajoutant 11m³ par individu supplémentaire dans les familles de plus de 4 personnes), et une aide est apportée aux personnes disposant de faibles ressources, au chômage ou retraités. Le détail des mesures ne peut être généralisé sur l'ensemble de la zone métropolitaine de Barcelone, puisqu'il revient à chaque municipalité d'en déterminer les modalités. Néanmoins, comme le note Henri Smets⁵⁶ :

« l'écart maximum de prix entre le prix payé par un ménage standard consommant 120 m³ et une famille nombreuse consommant 216 m³ est de 5 centimes par m³. Cet écart est considéré comme insignifiant. On peut donc instaurer dans une grande ville un tarif progressif qui n'est pas défavorable pour les familles. Toutefois, ce tarif a été amélioré par des mesures sociales. »

⁵⁶ Henri Smets, (2011) « La mise en œuvre d'un tarif progressif équitable pour l'eau potable », Académie de l'eau

3.8.5 Etudes de cas

L'ensemble des études réalisées sur le sujet s'accorde sur le fait que la consommation d'eau par tête a diminué de manière significative depuis les années 1980. Néanmoins, la mise en place d'une tarification linéaire progressive ne semble pas être un facteur déterminant dans cette baisse.⁵⁷ On peut plutôt parler de l'ensemble des politiques de gestion de l'eau, en Catalogne mais également dans le reste de l'Espagne, avec une sensibilisation aux problématiques de rareté des ressources (avec 6 épisodes de sécheresse depuis les années 1980) et la facturation de l'eau sur la base de relevés de compteurs.

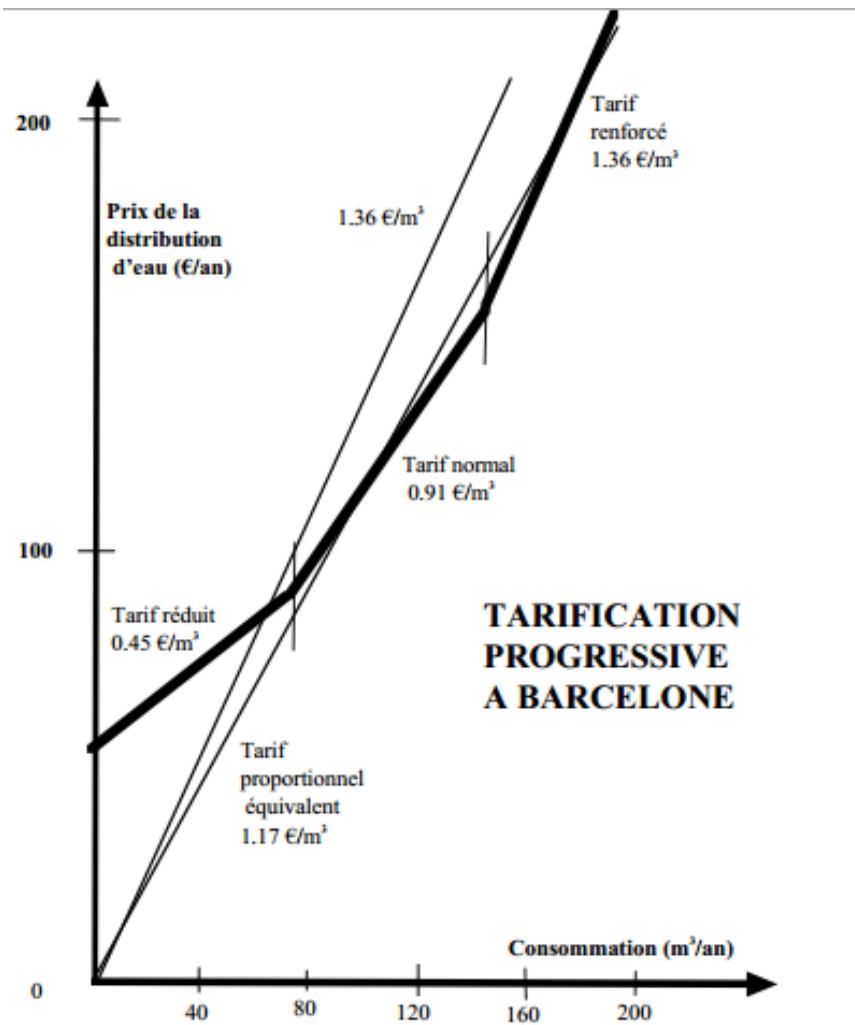


Figure 19 – Une tarification très progressive
Source : Henri Smets, 2011

⁵⁷ Domene, E., & Saurí, D. (2006). Urbanisation and water consumption: Influencing factors in the metropolitan region of Barcelona. *Urban Studies*, 43(9), 1605-1623.

Quant à l'évaluation du tarif lui-même, elle a été conduite par Henri Smets⁵⁸ notamment mais également dans des études de l'OCDE⁵⁹. Son efficacité en termes de financement est tout à fait reconnue, et les compagnies parviennent à proposer un service de qualité et continuer d'investir sans être bloquées financièrement. En termes de justice sociale et de redistribution, Smets parle d'un tarif équitable puisque « *chaque personne parmi les ménages ayant une consommation normale (intervalle 30-170m³) paye le litre d'eau au même prix moyen.* ». Dans ce schéma à trois tranches, la première tranche à prix réduit est partiellement financée par la troisième tranche, sans pour autant que les ménages moyens se trouvent pénalisés. Il va donc au-delà du tarif binôme classique, et est devenu un modèle de référence pour les municipalités souhaitant mettre en place une tarification plus solidaire. Toutefois, il n'est à la base pas optimal dans son ciblage des groupes de population chargés au prix fort. C'est pourquoi, comme nous l'avons vu, les municipalités de la zone métropolitaine de Barcelone ont remédié aux faiblesses de cette tarification linéaire progressive par des mesures ciblées individuelles. La question qui se pose est celle de l'automatisme de ces mesures : les personnes concernées doivent-elles effectuer elles-mêmes des démarches administratives ? Quelles sont les failles et quelles municipalités proposent la formule la plus complète et adaptée en termes de redistribution et d'équité ?

Enfin, il est à regretter qu'aucune information ne semble être disponible sur le processus politique et les négociations qui, dans les années 1980, ont poussé la municipalité à adopter ce nouveau schéma tarifaire. Quel rôle ont joué les acteurs de la société civile et les compagnies privées ? Quel lobbying a été exercé auprès des acteurs politiques ?

⁵⁸ Henri Smets, (2011) « La mise en œuvre d'un tarif progressif équitable pour l'eau potable », Académie de l'eau

⁵⁹ OECD (1999), *The Price of Water: Trends in OECD Countries*, OECD Publishing.

OECD (2009), *Managing Water for All: An OECD Perspective on Pricing and Financing*, OECD Studies on Water, OECD Publishing.

OECD (2010), *Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services*, OECD Studies on Water, OECD Publishing.

Bibliographie

OECD (2010), *Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services*, OECD Studies on Water, OECD Publishing.

OECD (1999), *The Price of Water: Trends in OECD Countries*, OECD Publishing.

Worthington, A. C., & Hoffman, M. (2008). An Empirical Survey Of Residential Water Demand Modelling. *Journal Of Economic Surveys*, 22(5), 842-871.

OECD (2009), *Managing Water for All: An OECD Perspective on Pricing and Financing*, OECD Studies on Water, OECD Publishing.

Fuentes, A. (2011), "Policies Towards a Sustainable Use of Water in Spain", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 840, OECD Publishing.

3.9 Dunkerque, France

3.9.1 Un contexte de précarité dans une ville du « Nord »

Avec un taux de chômage de 12,9% fin 2012 dans l'agglomération de Dunkerque, contre 10,2% au niveau national (Le Monde, 25/01/2013 et 07/03/2013), Dunkerque semble exemplaire de ces villes du « Nord » où subsistent des formes de précarité ; si l'ensemble de la population est connectée, une partie semble toujours rencontrer des difficultés à payer l'eau. La création d'un tarif « éco-solidaire » en 2012, ainsi que d'autres réformes, visent à apporter une réponse à ces difficultés. Cette étude de cas s'intéressera aux mesures prises et à leur forme plutôt qu'à leurs impacts, qui n'ont pas encore pu être mesurés.

3.9.2 Les acteurs en présence

Les deux acteurs principaux sont la SMAERD (Syndicat Mixte pour l'Alimentation en Eau de la Région Dunkerquoise) et la Lyonnaise des Eaux, liées par le contrat « eau potable ». La SMAERD est une collectivité territoriale qui a reçu une compétence en eau sur un territoire de 27 communes, regroupant Dunkerque et les communes alentour. Créée en 1961 par un arrêté préfectoral, elle gère l'alimentation en eau potable et industrielle, dont l'exploitation a été confiée à la Lyonnaise des Eaux. La SMAERD exerçait ses compétences sous contrat de concession du service public jusqu'en 2002 pour l'eau industrielle et 2005 pour l'eau potable ; l'eau est depuis gérée en affermage.

La Lyonnaise des Eaux, une entreprise privée, est, selon le contrat « eau potable » en charge des missions de fonctionnement, entretien, surveillance et réparations de l'ensemble des ouvrages. Elle assure également les relations avec les usagers du service.

3.9.3 Une gouvernance élargie

Le modèle de gouvernance englobe à Dunkerque des acteurs allant au-delà de l'entreprise privée et de la collectivité territoriale publique. Le Comité de gouvernance, composé d'un Comité de direction, d'un observatoire d'analyse éco-solidaire, d'une mission internationale et d'une commission de participation citoyenne, joue un rôle primordial dans la définition de la politique générale du service ; il assure le suivi de l'exécution des obligations contractuelles des acteurs, grâce à des indicateurs. Elle examine aussi les attentes des usagers, assure le suivi des politiques d'investissement et le pilotage de l'observatoire éco-solidaire.

L'observatoire, véritable innovation en terme de gouvernance, est né d'un partenariat entre les bailleurs sociaux, les services sociaux et les acteurs en charge du développement durable ; sa mission est de mesurer les impacts de la nouvelle tarification, en analysant la perception des usagers, les comportements de consommation et leurs évolutions, ainsi que les impacts financiers des nouvelles mesures, avec un certain degré de neutralité.

Au-delà d'un rôle d'observateur, les acteurs sociaux ont un rôle actif dans la nouvelle politique de l'eau ; ils aident en principe à la conception en amont des politiques tarifaires, à identifier les bénéficiaires, et à garantir l'efficacité du dispositif en aval sur les populations visées. Le rôle d'observateur permet d'alimenter la réflexion de la collectivité via des études d'impact et des « diagnostics ». Des mesures préventives et/ ou correctrices sont également prévues selon les enjeux sociaux et environnementaux. Enfin, les acteurs sociaux, à l'intérieur de l'observatoire, mènent des simulations d'impact de la tarification sur l'ensemble des usagers et l'équilibre financier du service⁶⁰.

3.9.4 Du tarif progressif au tarif « éco-solidaire »

Le tarif dit « éco-solidaire » en vigueur depuis 2012 à Dunkerque a été conçu à partir de 2011, par la SMAERD en collaboration avec des représentants de la Lyonnaise des Eaux, des partenaires de l'agglomération, ainsi que des acteurs et bailleurs sociaux. Il s'agit d'une évolution du tarif progressif déjà en place avant 2012, en intégrant des données sociales dans le calcul des tarifs pour les foyers. Dunkerque avait déjà auparavant mis en place des systèmes de tarification sociale dans d'autres domaines que l'eau tels les transports publics.

Les objectifs affichés d'un tel tarif, visibles dans les communiqués de presse issus par le SMAERD et la Lyonnaise des Eaux, sont d'inciter les comportements responsables, de favoriser le maintien de l'accès à l'eau pour tous, afin d'assurer la possibilité d'une consommation nécessaire à l'alimentation et à l'hygiène, mais aussi d'aider les foyers rencontrant des difficultés de paiement, notamment via un accompagnement dans la gestion budgétaire de l'eau. Il s'agit donc d'assurer aux personnes connectées les plus vulnérables une consommation d'eau minimum nécessaire, en évitant au maximum les coupures d'eau dans le cas de difficultés de paiement. L'accompagnement des personnes et foyers vulnérables ou en difficulté se fait via des conventions et des démarches partenariales avec le Centre Communal d'Action Sociale (CCAS).

⁶⁰ SMAERD, Suez & Dunkerque Littoral (2012) Le Dunkerquois Premier Territoire Français À Expérimenter Une Tarification Éco-Solidaire De L'eau. Dossier de presse – 21 septembre 2012, p.14

3.9.5 Structure du tarif « éco-solidaire » et des politiques complémentaires

Le tarif progressif en vigueur avant la réforme de 2012 a été révisé et intègre désormais des données sociales et économiques ; il est rebaptisé tarif « éco-solidaire », visant à « dépasser le principe de la tarification progressive pour répondre aux exigences sociales et écologiques actuelles ». Les critères ajoutés à la consommation en volume de l'eau sont ses ressources et sa composition. Le critère de ressource prend en compte l'attribution de la Couverture Médicale Universelle complémentaire :

Nbre de personnes	Plafond CMU-C/AME	
	Annuel	Mensuel*
1	8593	716
2	12889	1074
3	15467	1289
4	18045	1504
5	21482	1790
Par personne en +	+ 3437,182	+ 286,432

Figure 20 - Barème de revenus des foyers pour l'attribution de la Couverture Médicale Universelle complémentaire (Source : brochure « Les plafonds d'attribution », disponible sur le site officiel de la CMU www.cmu.fr)

Le tarif progressif n'a pas de première tranche gratuite ; il s'agit de trois tranches de consommation progressive. La première, dite « essentielle », est de moins de 75 mètres cube par an ; puis la tranche dite d'eau « utile », entre 76 et 200 mètres cubes. Enfin, l'eau dite de « confort », est facturée de manière plus importante au-delà de 200 mètres cubes par an. Les particuliers bénéficiaires de la CMU complémentaire paient l'eau à 0,32€ par mètre cube pour la première tranche, tandis que les non-bénéficiaires la paient 0,83€ par mètre cube.

Avant 2012, le tarif était de 1,01€ par mètre cube pour l'ensemble des consommateurs pour cette tranche. La baisse est donc substantielle : de 20% minimum pour tous, et de 70% pour les bénéficiaires de la CMU-C.

	0 – 75m3	76 – 200m3	200m3 et plus
Particuliers bénéficiaires CMUc	0,32€ / m3	1,53€ / m3	2,04€ / m3
Particuliers non bénéficiaires CMUc	0,83€ / m3		

Figure 21 – Le nouveau tarif « éco-solidaire » en vigueur depuis fin 2012 à Dunkerque (Source : Dossier de presse)

A ces nouveaux critères de calcul des tarifs progressifs s'ajoutent des mesures complémentaires pour les familles nombreuses et habitants d'immeubles avec une conduite collective. Un « chèque eau » par personne supplémentaire de 12€ par an est prévu pour les familles de plus de 6 personnes ; pour les habitants d'immeuble, un chèque eau de 40€ par an est prévu comme

avoir au paiement des charges, incluant l'eau. La mise en place de tels dispositifs d'aide complémentaire pour les habitants d'immeuble avec une conduite collective, et donc un abonnement collectif, s'explique par la difficulté de déterminer de manière équitable la part consommée par chaque foyer, et les désavantages que peuvent poser les systèmes de tarification progressive dans le cas des conduites collectives. En effet, les tarifs progressifs, notamment linéaires progressifs, sont conçus pour des connexions individuelles, soit un foyer. Plusieurs foyers sur la même connexion consommeront plus que les blocs tarifaires dits "sociaux" prévus pour un seul foyer, et paieront donc en moyenne un prix plus élevé par unité d'eau consommé. La mise en place d'un chèque eau de 40€ par foyer dans les immeubles avec une conduite collective est donc une mesure compensatoire visant à compenser le biais induit par la tarification progressive "éco-solidaire".

Bibliographie

SMAERD, Suez & Dunkerque Littoral (2012). Dunkerquois : La Première Tarification Eco-Solidaire De L'eau, Officiellement Lancée ! Communiqué de presse – 21 septembre 2012

SMAERD, Suez & Dunkerque Littoral (2012) Le Dunkerquois Premier Territoire Français À Expérimenter Une Tarification Éco-Solidaire De L'eau. Dossier de presse – 21 septembre 2012

Harzo, C., & Couty, F. (2000). Evolution et adaptation de la tarification sociale dans les transports publics de la Communauté Urbaine de Dunkerque. Etude pour la communauté urbaine de Dunkerque, Observatoire Social de Lyon, Lyon.

Whittington, D. (1992). Possible adverse effects of increasing block water tariffs in developing countries. *Economic Development and Cultural Change*, 41(1), 75-87.

4. Les politiques de tarification sociale : étude comparative

4.1 Philosophie politique et structure tarifaire : quels arbitrages effectuer afin de concilier rareté des ressources, viabilité économique du système et équité sociale ?

La tarification sociale semble à première vue être un moyen de rendre moins coûteuse la consommation d'eau; comment est-il alors possible de préserver une ressource rare tout en la rendant financièrement accessible? C'est un des piliers de l'idée d'une tarification progressive linéaire, où la facture augmente par bloc. Les premiers blocs sont souvent considérés comme ceux étant "essentiels" au bien être, à l'hygiène et à l'alimentation des foyers, et une unité d'eau y est disponible à un prix souvent inférieur au coût de production et d'assainissement. Les blocs au-delà sont eux plus chers, afin d'empêcher ou de limiter les consommations excessives. Au Sénégal, l'unité d'eau passe ainsi de 191,32FCFA à la tranche "sociale" la plus basse à 629,88FCFA à la tranche "pleine", et 788,67 à la tranche dissuasive. Le prix de l'unité triple donc entre la première et la seconde tranche, et augmente de 25% entre la deuxième et la troisième, créant un fort effet de pallier dissuasif, et ce dès la tranche "pleine", dont les revenus servent à financer la consommation de la tranche "sociale" tout en contrôlant par le tarif la consommation d'eau des populations. A Barcelone, l'introduction de mesures pour les familles de plus de 4 personnes, en ajoutant des mètres cubes à chaque bloc pour chaque personne supplémentaire, apparaît aussi comme un moyen de rendre accessible la ressource dans un système où sa préservation est toutefois encouragée. Les deux objectifs d'accessibilité et de préservation ne semblent donc pas fondamentalement contradictoires dans leur réalisation.

4.2 Structure des tarifs et équité : comment cibler au mieux les populations les plus démunies ?

Les politiques de tarification sociale de l'eau viennent compléter les mécanismes de financement de ce service essentiel afin de permettre à la population la plus démunie d'avoir accès à cette ressource. L'objectif affiché est donc d'aider les citoyens les plus pauvres à payer leurs factures, ou simplement à accéder à ce service pour ceux qui ne disposent pas de branchement individuel. Mesurer l'efficacité d'une politique de tarification sociale de l'eau revient donc, en premier lieu, à prouver si la population la plus démunie a un meilleur accès à l'eau après la mise en place de cette politique. Cette évidence mérite une analyse puisqu'on peut constater plusieurs situations. En effet, deux erreurs sont possibles; la politique instaurée n'atteint qu'une partie minime de la population ciblée, et une part importante de celle-ci ne reçoit pas les aides. On parle d'erreur d'exclusion. Mais la mise en place de la politique peut au contraire atteindre une large partie de

la population et dépasser la visée première de la loi d'apporter une aide aux plus démunis. On parle alors d'erreur d'inclusion.

La structure tarifaire instaurée au Sénégal n'est pas permis de fournir de l'eau à l'ensemble de la population pauvre du pays. Le système comprend un certain nombre d'obstacles pour les personnes la plus démunie. Ainsi, bien que le coût des branchements sociaux ne soit pas à la charge des ménages, la caution de 13000FCFA représente un obstacle majeur pour ces personnes, qui peuvent difficilement rassembler une telle somme. Ces personnes, qui pour la plupart ne sont pas connectées au réseau, doivent s'approvisionner en eau via les bornes-fontaines. Or, le système de bornes-fontaines payantes développé pour compléter le système classique reste plus cher que ce dernier. Les personnes les plus démunies qui doivent s'approvisionner par les bornes-fontaines sont donc pénalisées par ce système ; elles payent un prix au m³ plus élevé. Cette erreur d'exclusion souligne les limites de cette politique sociale.

La politique introduisant des tarifs sociaux sur l'eau au Chili est un autre cas d'erreur d'exclusion, dans un contexte politique et social tout autre que celui du Sénégal. Les infrastructures liées à l'eau étaient particulièrement bien développées lors de la mise en place de tarifs sociaux. La majorité de la population avait accès à l'eau et la politique tarifaire est venue subventionner les ménages démunis. Le processus de sélection des bénéficiaires de ces aides s'est inscrit dans la continuité des politiques sociales chiliennes, en passant par un système d'évaluation des situations des foyers précaires communs aux différentes subventions existantes. Cependant, en dépit de politiques sociales antérieures, la politique de tarification sociale de l'eau n'a pas réussi à atteindre l'ensemble des foyers les plus pauvres. Seuls 27 et 23% des premiers déciles de la population bénéficient des subventions en 2003. Une grande partie des personnes pouvant recevoir ces aides n'y ont pas accès. Ainsi, malgré un système d'aides sociales de longue date, la tarification sociale de l'eau n'a pas atteint l'ensemble de la population ciblée. D'importantes barrières administratives et un manque d'information sur cette nouvelle politique ont constitué les principaux obstacles.

Le cas de la Colombie est un contre-exemple. La politique de tarification sociale de l'eau a permis à 83% de la population de bénéficier des aides financières. Par cette erreur d'inclusion, elle n'a pas fourni une aide suffisante aux plus pauvres et ne permet toujours pas un financement fonctionnant sur des subventions croisées. Il semble difficile aujourd'hui pour la Colombie de revenir sur ce système. Supprimer ces aides afin de se focaliser sur la population dans le besoin serait une décision politique hasardeuse dans un pays où le prix de l'eau est un sujet récurrent lors des campagnes électorales; elle serait potentiellement mal reçue par la population bénéficiant des souplesses du système.

L'exemple de Durban en Afrique du Sud montre qu'il est possible d'apporter d'importantes modifications à l'application de la tarification sociale afin d'améliorer son effectivité. En introduisant un critère de valeur du logement dans le processus d'attribution du *Basic Free Water*, ainsi que la possibilité d'en bénéficier si les besoins sont prouvés pour les foyers vivant

dans les logements au-dessus du seuil établi, Durban a recentré sa politique sur la population la plus démunie.

4.3 Modification des comportements individuels : au-delà des structures tarifaires, quelle pédagogie auprès des populations ?

Certaines villes ont fait le choix d'une pédagogie avec acteur extérieur : au Sénégal, les ONG, mais aussi les notables et les chefs de quartiers sont chargés par la SONES de faire connaître les politiques de branchements subventionnés et accompagner les populations dans leurs demandes, à travers des réunions d'information notamment.

A Dunkerque, les acteurs sociaux comme les CCAS, en partenariat avec le SMAERD et la Lyonnaise des eaux, au-delà d'un rôle d'observateur, sont en charge de l'accompagnement des foyers en difficulté de paiement, en les assistant dans leur gestion budgétaire de l'eau par exemple. Le but est d'éviter, via une démarche pédagogique, de couper l'eau aux populations les plus défavorisées, sans rendre la ressource gratuite d'accès.

A Bogota, d'importants efforts de communication ont été mis en place pour informer la population des tarifs sociaux. Les subventions ont bénéficié d'une grande lisibilité sur les factures et ont été ainsi rapidement intégrées par la population. Cette tendance a été confirmée lors de l'instauration d'un volume minimal gratuit en eau pour une partie de la population.

4.4 Fraudes et sanctions : punir sans priver ?

On peut penser à trois types de comportements frauduleux.

Les premiers concernent les factures impayées. Dans ces situations, la question de la coupure reste épineuse. Si dans la plupart des cas, l'accès à l'eau n'est pas interrompu, certaines villes de Chine, ou bien le cas de PPWSA à Phnom Penh, montrent qu'une politique très stricte peut être menée envers les usagers qui ne s'acquittent pas à temps de leur facture. En revanche, la ville de Londres par exemple a décidé d'une amnistie ; les dettes sont effacées après un an, dans la mesure où l'utilisateur fait preuve de sa volonté de payer désormais (avec notamment des avantages et réductions pour les consommateurs payant en avance et par prélèvements automatiques).

Le second type de fraudes est le branchement illégal au réseau.

Enfin, on peut évoquer les fraudes spécifiquement liées à la tarification sociale, avec des individus qui bénéficieraient de manière indue d'un tarif ou d'aides qu'ils ne sont pas censés toucher. Cependant, peu d'informations sont disponibles sur les politiques des compagnies d'eau et régies publiques face à ces situations. Une étude plus poussée de ces questions paraît essentielle pour cerner la question d'un tarif social de l'eau.

4.5 Peut-on concilier rentabilité financière et tarification sociale ?

Le recouvrement des coûts est un objectif commun des différentes politiques de tarification sociale de l'eau. Cependant, ce principe n'est pas atteint de la même façon d'un pays à l'autre. En Colombie, la loi instaurant la tarification sociale cherche à assurer son financement via les subventions croisées et à travers des systèmes de redistribution locaux. Mais cet équilibre budgétaire n'est pas atteint à cause du nombre insuffisant de consommateurs payant une part supplémentaire sur leur facture et du manque de moyens des municipalités les plus pauvres. C'est donc l'Etat central qui vient compléter ces mécanismes de financement afin d'assurer l'application de la loi.

Au Sénégal, si les apports financiers nécessaires aux infrastructures ont été soutenus par l'AFD et la Banque Mondiale, la structure tarifaire de l'eau, basée sur une contribution plus importante des gros consommateurs et des usages non-domestiques permet une bonne gestion de la maintenance du réseau. Ces transferts financiers permettent un taux de recouvrement de 97%.

4.6 Un partenariat accru avec le secteur privé est-il compatible avec la mise en place de tarifs sociaux de l'eau ?

La mise en place de tarifs sociaux n'est ni synonyme ni contraire à la participation du secteur privé. Plusieurs situations existent, et l'intégration du secteur privé lors de la mise en place de tarifs sociaux se fait souvent en fonction des contextes locaux et de la présence antérieure des compagnies privées dans le service de l'eau.

Le Sénégal est l'exemple le plus évident de la corrélation entre participation du secteur privé et tarification sociale. Les financements internationaux qui ont permis la tarification de l'eau, dont les tarifs sociaux, étaient conditionnés au contrat d'affermage et à la participation des grandes firmes du secteur de l'eau.

Certaines municipalités parviennent à mettre en place une politique sociale dans la gestion de l'eau, sans avoir intégrer des entreprises privées dans ce processus. C'est le cas de Phnom Penh : la tarification sociale y a été instaurée avec des changements structurels dans la gestion de PPWSA, mais cet organisme est resté sous statut public, tout en bénéficiant d'une autonomie financière.

4.7 Sans infrastructures de qualité, pas de politique de tarification sociale efficace ?

Les politiques de tarification sociale dépendent du réseau d'eau sur lequel elles fonctionnent. Le réseau est d'une importance primordiale dans l'efficacité d'une telle politique. Une politique sociale de tarification de l'eau n'a de sens que si les foyers les plus démunis sont connectés sur ce même réseau. Or, ce n'est pas toujours le cas, en particulier dans les pays en voie de développement dans lesquels le réseau d'eau ne couvre qu'une minime partie des zones urbaines. Dans un tel contexte, il faut favoriser les connexions au réseau pour les foyers les plus

défavorisés et trouver des systèmes de tarification de l'eau qui ne se basent pas sur le système formel.

Avant la mise en place de la tarification sociale de l'eau en 1990, le Chili bénéficiait déjà d'un réseau d'eau particulièrement développé - l'un des plus aboutis du continent sud-américain. Le taux de couverture du pays dépassait les 90% dans les années 90 et 95% dans la capitale. La politique sociale de l'eau ne visait donc pas fournir un accès à l'eau, mais à rendre son coût plus abordable.

Le cas de Londres illustre l'importance du réseau dans une métropole d'un pays industrialisé. La tarification sociale de l'eau y est autorisée depuis 2010. La couverture n'est pas l'obstacle majeur de cette politique, puisque le réseau couvre 100% de la ville. Cependant, malgré ces chiffres, le réseau londonien est particulièrement détérioré. Hérité du début du 20e siècle, il n'a jamais été entièrement rénové et d'importantes pertes ont lieu tous les jours du fait des nombreuses fuites sur le réseau. Le projet de rénovation du réseau lancé en 2013 montre la récente prise de conscience par les autorités londoniennes des problèmes du réseau, tant sur le plan technique que sur les tarifs que sa gestion impose aux citoyens.

Enfin, le cas de Jakarta, dans lequel seuls les *land tax payers* ont bénéficié des branchements individuels subventionnés, illustre les limites de la tarification sociale dans les villes peu couvertes par des réseaux d'eau. Les habitants des quartiers informels restent exclus du réseau. En dépit d'une volonté d'étendre le réseau de la ville dont le taux de couverture était de 30 à 40% à la fin des années 1990, la nature restrictive du programme n'a pas atteint la population la plus démunie. Le réseau s'est étendu mais n'a pas permis le branchement d'une large partie de la population.

4.8 L'assainissement, parent pauvre des politiques de l'eau ?

Les politiques d'assainissement sont souvent considérées comme le "parent pauvre" de celles pour l'eau potable, particulièrement dans les pays en développement. L'eau et l'assainissement sont souvent gérés par les mêmes institutions, et l'eau est souvent privilégiée en termes d'investissements infrastructurels. Au Sénégal, la mise en place de raccordements au système d'eau potable de la SONES et de la SDE s'est faite sans mise en place d'un système d'assainissement adapté, causant des problèmes de rejet des eaux grises. De la même manière, à Jakarta, les infiltrations d'eaux grises s'ajoutent à celle de l'eau de mer dans les conduites d'eau potable, posant des problèmes quant à sa potabilité. A l'inverse, Phnom Penh apparaît aujourd'hui comme le bon élève, avec 96% de la population de la ville bénéficiant d'une connexion au réseau d'égouts.

4.9 Comment réaliser les Objectifs du Millénaire au niveau local?

La cible 2 de l'objectif 7 des Objectifs du millénaire pour le développement, adopté par les états membres de l'ONU, vise à réduire de moitié la part de la population n'ayant pas un accès durable à l'eau potable et à l'assainissement entre 2000 et 2015. Un accès durable à l'eau potable implique, au-delà de la qualité de l'eau, un service à pression constante, et ayant un coût raisonnable, en termes de prix, mais aussi de temps passé à récolter l'eau par exemple. La mise en place de politique de subventions des connexions permet en général d'étendre l'accès au service à des populations jusque-là exclues, pour des raisons principalement économiques, de l'approvisionnement en eau.

Ces cibles sont donc des objectifs à atteindre, par les Etats-membres à travers la mise en place de politiques publiques à différents niveaux. Dans le cas du Sénégal par exemple, l'état a réitéré au niveau national les objectifs du millénaire à travers le Programme d'Eau Potable et d'Assainissement du Millénaire (PEPAM) qui vise, dans le domaine de l'accès à l'eau potable, à faire passer entre 2004 et 2015 les taux de couverture de 64 à 82% dans les zones rurales, de 57 à 79% dans les zones urbaines, et de 75 à 88% à Dakar, la capitale. La SONES est, au niveau urbain, l'institution en charge de mettre en place les politiques nécessaires pour atteindre cet objectif, en décidant des tarifs, des subventions au branchement, et des moyens alternatifs au branchement; en effet, l'accès à une "source d'eau améliorée" n'implique pas la présence d'un branchement dans le domicile pour tous. Le maintien de bornes-fontaines payantes est ainsi un moyen d'assurer une couverture plus large, en intégrant ceux ne pouvant pas, pour des raisons économiques ou légales, obtenir de branchement individuel. Au Cambodge, Phnom Penh, le taux de couverture est en 2008 proche de 100%, du fait de considérables agrandissements du réseau, et des politiques encourageant les branchements individuels pour les populations n'ayant auparavant pas accès au réseau. A l'inverse, dans le cas de Jakarta en Indonésie, les opérateurs n'ont pas atteint les taux de couvertures prévus dans les contrats signés avec la municipalité; une des raisons pourrait être le refus de la municipalité d'octroyer des branchements aux personnes vivant dans des quartiers informels, limitant ainsi fortement les possibilités d'être desservies pour les populations pauvres; et même pour les populations desservies, les problèmes de pression de l'eau facilitent les infiltrations salines dans les conduites, la rendant impropre à la consommation dans certains cas. L'opérateur PALYJA a tenté d'inclure des ONG en leur confiant la tâche de la distribution en aval des *Master Meters* qu'elle gère dans des quartiers non-desservis par le réseau classique; cependant, l'impact de cette politique a été limité, puisque seulement trois *Master Meters* étaient opérationnels pour tout l'ouest de Jakarta en 2012.

4.10 La coopération internationale est-elle favorable à la diffusion de modèles vertueux de tarification ?

Dans les pays d’Afrique et d’Asie étudiés, les politiques visant à étendre le réseau ont souvent été financées par les états avec l’aide de bailleurs de fonds internationaux. Dans le cas de Jakarta, la Banque Mondiale a par exemple financé par son programme d’*Output Based Aid* les branchements subventionnés pour les catégories à bas et très bas revenus. Les transformations au cours des années 1990 et 2000 des infrastructures de Phnom Penh ont été soutenues par des nombreux acteurs, tant des états, comme le Japon ou la France avec l’Agence Française de Développement, que par des agences internationales comme la Banque Mondiale, la Banque Asiatique de Développement et le Programme des Nations Unies pour le Développement. C’est aussi le cas pour certains pays dits du “Nord”; en Espagne, les 11,16 milliards d’euros reçus des Fonds de Cohésion et de Développement Régional Européen (ERDF) pour le financement des infrastructures a facilité la mise en place d’une tarification sociale, servant à couvrir les frais de distribution et d’assainissement.

La mise à disposition de fonds pour le financement des infrastructures semble donc être une incitation pour les états à étendre le système de distribution à une plus large partie de la population, et à mettre en place des tarifs plus avantageux pour les populations à revenus faibles, en allégeant la part fixe de la facture.

4.11 Quel cadre légal pour la mise en place d'une tarification sociale de l'eau ?

L’environnement légal de la gestion de l’eau a souvent évolué en amont de la mise en place de loi instaurant des politiques de tarification sociales. Si la gestion de l’eau nécessite d’importantes modifications structurelles, c’est parce que ses modes de gouvernance antérieures ne permettent pas une gestion optimale et universelle. L’environnement légal est souvent modifié pour afin d’établir un nouvel organisme de régulation, ou de renforcer et rendre effectives les prérogatives des institutions déjà existantes.

L’exemple de Phnom Penh est ainsi un cas remarquable car l’institution responsable de l’administration et de la gestion de l’eau, PPWSA, est restée en place lors des grandes réformes qui ont entre autre permis l’instauration de tarifs sociaux. Cependant, PPWSA a su évoluer afin d’améliorer le management du service. Le nouveau directeur, Ek Sonn Chan, est souvent salué pour son rôle dans l’autonomie acquise par l’institution. Ainsi, si l’institution reste publique, son autonomie financière et sa gestion de type privé ont contribué à l’optimisation du service. Une légère modification de l’environnement légal a suffi à soutenir les changements structurels et tarifaires qui ont considérablement amélioré le réseau de la ville.

L’environnement légal du Chili est marqué par une évolution sur le long-terme qui ne se limite pas aux objectifs sociaux du système de tarification instauré. Ainsi, l’autorité de régulation

change avec la nouvelle politique tarifaire ; la SISS apporte une indépendance effective à la régulation de l'eau. Mais l'environnement légal de la gestion de l'eau s'est encore modifié par la suite. En 1998, la gestion de l'eau à Bogota cesse d'être encadrée par une régie en faveur d'une gestion de type privé. La tarification sociale est toujours restée en vigueur, montrant ainsi que l'évolution de l'environnement légal n'entre pas systématiquement en contradiction avec des politiques antérieures.

L'Afrique du Sud est un cas intéressant où des bouleversements politiques ont eu lieu en amont de la mise en place de la tarification sociale de l'eau. La fin de l'Apartheid marque une première étape dans la lutte contre les inégalités sociales de la société sud-africaine. C'est à la suite de cette avancée démocratique majeure que des politiques sociales vont être instaurées pour apporter une aide effective à la population la plus démunie, majoritairement non-blanche. D'importantes réformes de la gestion de l'eau ont lieu. Cette gestion favorisait historiquement les propriétaires terriens, population essentiellement blanche et les industries. C'est donc un renversement total de l'environnement légal qui s'opère en Afrique du Sud, pour mettre fin à des décennies de gouvernance caractérisées par la ségrégation raciale.

4.12 Echelons de gouvernance des politiques de l'eau : décentraliser pour mieux s'adapter ?

Les politiques de tarification sociale de l'eau sont caractérisées par différents niveaux de gouvernance, qui varient en fonction du contexte politique, économique et social de chaque cas. Elles sont souvent la traduction des relations entre les différentes institutions politiques nationales, régionales et locales. On note que pour un grand nombre de ces politiques, c'est une mesure nationale qui a d'abord été instaurée afin de fournir un cadre légal à ce système (Chili, Colombie, Afrique du Sud, Sénégal, Angleterre, Dunkerque en France). L'impulsion politique poussant à la mise en place de telles politiques semble devoir être donnée au niveau national. Ce niveau est en effet le seul légitime à prendre des décisions ayant trait à l'application des principes d'égalité et d'équité, qui sont au cœur des politiques de tarification sociale. Ce cadre légal fixe les principes essentiels de la tarification sociale de l'eau ; les critères sur lesquels la tarification se base, les mécanismes de financement autorisés, ou encore les ordres de grandeur des subventions. Cependant, une part importante de la gestion de l'eau est déléguée aux institutions locales, et le plus souvent aux municipalités. La décentralisation de la gestion de cette ressource est nécessaire, puisque les infrastructures se gèrent à l'échelle locale, à travers des réseaux souvent régionaux ou locaux. Ainsi, les organismes locaux peuvent mieux comprendre l'évolution des besoins en eau et la disponibilité de la ressource, et donc anticiper les décisions nécessaires à sa gestion.

L'exemple colombien est significatif ; la loi nationale établissant une tarification sociale de l'eau est instaurée en 1994, trois ans après la nouvelle Constitution. La ville de Bogota avait alors acquis un certain degré d'autonomie. Cette situation est confirmée avec la nouvelle loi, puisqu'en dépit des grandes lignes qu'elle définit, c'est la municipalité qui fixe dans les faits la part subventionnée des factures dans le but de financer cette politique par les subventions croisées.

Les initiatives peuvent être locales, comme c'est le cas pour Dunkerque. La municipalité a instauré un tarif progressif en 2011 puis une tarification dite "éco-solidaire" en 2012. Cette initiative est antérieure à la loi Brottes qui prévoit pour 2014 à l'échelle nationale des politiques de tarification sociale avec une participation des pouvoirs publics et la possibilité de mettre en place des systèmes taxant une certaine catégorie de consommateurs. Ainsi, cette loi vient compléter et encadrer des mesures locales innovantes.

4.13 Quel rôle pour la société civile dans le processus décisionnel ?

Les différentes composantes de la "société civile" jouent un rôle d'importance variable dans la création et la mise en place des politiques sociales de l'eau. L'un des exemples au "Nord" est le rôle donné à Dunkerque aux associations locale, en liaison avec des institutions de sécurité sociale, dans la création du tarif "éco-solidaire", mais aussi dans son application, avec la création d'un observatoire mesurant l'impact des nouvelles politiques tarifaires, ainsi que par l'accompagnement des foyers en difficulté afin d'éviter les coupures en cas de problèmes de paiement. En Afrique du Sud, les organisations de la société civile ont pris de l'importance après la fin de l'apartheid; un des cas emblématiques est celui de l'association d'habitants des townships *Abahlali base Mjondolo* de Cape Town, qui lutte contre les coupures en cas de non-paiement. Dans le cas de Phnom Penh, certaines associations et organisations ont protesté contre la fin de la "gratuité" du service pour les populations des quartiers informels avec la mise en place de compteurs et de nouveaux tarifs. A Jakarta, les nombreuses hausses des tarifs de l'eau au cours des années 1990 et 2000 ont été contestées par des manifestations; d'autres ONG, regroupées en CBOs, ont par ailleurs participé à la mise en place des politiques à visées sociales de PALYJA, en construisant des réseaux locaux et en gérant en aval la distribution d'eau fournie par les *Master Meters* de PALYJA. La "société civile" au sens large ne joue donc pas un rôle unifié, tantôt contestant les politiques publiques, ou accompagnant leur mise en place auprès des populations, voire en se substituant aux acteurs publics ou privés à but lucratif dans leur rôle de gestionnaires et de distributeurs de la ressource. Elles semblent jouer un rôle aussi bien "bottom-up" que "top-down".

Un des aspects qui les plus important semble être la cooptation des ONG et autres organes de cette société civile dans la communication et de pédagogie auprès des populations. Les ONG,

mais aussi les notables et les chefs de quartiers sont ainsi au Sénégal des relais auprès des populations pour faire connaître les politiques de branchements subventionnés et accompagner les populations dans leurs demandes.

4.14 Echecs et leçons retenues : tableau récapitulatif

<i>Etude de cas</i>	<i>Modèle de tarification</i>	<i>Principales erreurs</i>	<i>Atouts du système</i>	<i>Quelles leçons en tirer ?</i>
Phnom Penh	Tarif progressif linéaire		.Système équilibré	.Succès principalement dû à un modèle original: redressement financier et commercial AVANT les investissements
Jakarta	Tarif progressif différent selon catégories de consommateur domestique	.Mauvaise entente entre les opérateurs et les pouvoirs publics sur la tarification .Refus complet de desservir les populations des quartiers informels, a priori les plus pauvres, qui doivent acheter l'eau plus chère auprès de vendeurs informels		.Bonne entente entre pouvoirs publics et opérateur(s) semble nécessaire dans le cas d'une gestion privée où le gouvernement détermine les tarifs .Mettre en place des mesures complémentaires ou compensatoires pour les populations des quartiers informels (ex: bornes-fontaines à Dakar, Water Kiosks et expérimentation des <i>Master Meters</i> gérés en aval par des ONG dans l'Ouest de Jakarta) tout en conservant un souci d'équité tarifaire
Sénégal	Tarif progressif linéaire avec structure spécifique pour les maraîchers	.Problème d'équité tarifaire entre les populations ayant accès à la tarification progressive via branchement, et ceux dépendant des bornes-fontaines où l'eau est plus chère	.Coopération avec ONG et société civile locale pour la communication auprès des populations .Critères flexibles pour l'accès aux branchements subventionnés, notamment pour les habitants de quartiers informels stables	.Contrôler les tarifs des dispositifs complémentaires afin de conserver une équité tarifaire

Afrique du Sud	<p>Tarif progressif linéaire avec gratuité du bloc "vital"</p> <p>A Durban, critères sociaux pour gratuité du premier bloc</p>	<p>.Population non-connectée au réseau exclue du système</p> <p>.Droit universel qui bénéficie essentiellement aux foyers de classe moyenne</p>	<p>.Gouvernance de l'eau dans la continuité de l'évolution démocratique de la société sud-africaine</p> <p>.Initiative à Durban tenant compte de la situation des familles nombreuses précaires dans l'application de la gratuité pour le bloc tarifaire "basic water"</p>	<p>.Trouver des mécanismes complémentaires pour la population exclue du réseau</p>
Chili	<p>Tarif progressif partiellement subventionné pour certaines catégories</p>	<p>.Accès limité aux subventions, y-compris pour les populations les plus défavorisées</p>	<p>.Bonne coopération du secteur privé</p> <p>.Administration rodée</p>	<p>.Favoriser la transmission de l'information</p>
Colombie	<p>Tarifs progressifs différenciés selon zone géographique</p>	<p>.Population trop large bénéficiant des tarifs sociaux, pas uniquement les personnes les plus démunies</p> <p>.Usage de la tarification sociale de l'eau à des fins électorales</p> <p>.Augmentation considérable du prix de l'eau malgré la tarification sociale</p> <p>.Différence de prix excessive entre la somme payée par les foyers subventionnés et les foyers non-subventionnés</p>	<p>.Bonne communication autour de la tarification sociale</p> <p>.Objectifs environnementaux atteints à travers une réduction de la consommation des ménages en eau</p>	<p>.Concentrer les aides pour la population la plus démunie</p> <p>S'assurer d'une gestion équitable de la tarification sociale de l'eau entre les différentes entités locales</p> <p>.Eviter une inflation du prix de l'eau</p>
Londres	<p>Tarification progressive renégociée tous les cinq ans</p> <p>Tarifs différenciés : avec ou sans compteur individuel</p>	<p>.Mécanismes d'aide pas automatiques ; les individus les plus vulnérables ne sont pas en mesure d'effectuer les demandes, l'aide ne cible donc pas la bonne audience.</p>		<p>.Développer le versement d'aides automatiques, diffuser l'information plus largement et simplifier les démarches administratives</p>

Barcelone	Tarif linéaire progressif, ajustable pour les familles nombreuses. Aides complémentaires pour certaines catégories.	.La structure du tarif avant mesures risquait de défavoriser les familles nombreuses à faibles revenus	.Mesures d'aides pour les familles nombreuses pour compenser les défauts du tarif progressif	.Des compensations, subventions et aides sociales peuvent être mises en place par les autorités locales pour éviter ces effets contre-productifs.
Dunkerque	Tarif "éco-solidaire" progressif et différencié selon catégories. Aides complémentaires pour familles nombreuses et immeubles collectifs		<p>.Mise en place d'un observatoire social pour mesurer les impacts des politiques tarifaires Intégration de critères sociaux dans la tarification en plus des blocs de volume</p> <p>.Mise en place de dispositifs compensatoires pour les résidents d'immeubles avec conduite collective, qui sont souvent désavantagés par les systèmes de tarification progressive</p> <p>.Mesures d'accompagnement des foyers en difficulté de paiement en coopération avec les CCAS locales</p>	.Les opérations de mesures d'impact semblent importantes afin de déterminer la pertinence et l'efficacité des politiques tarifaires

5. Propositions pour une tarification sociale équitable et efficace

5.1 Le tarif linéaire progressif, un modèle de tarification flexible

5.1.1 Un choix judicieux parmi les différents modèles existant

La tarification linéaire progressive est le modèle de tarification le plus pertinent dans la mise en place de tarifs sociaux. En effet, il favorise les “petits consommateurs”, ceux ayant une consommation limitée par rapport aux “gros consommateurs”. La tarification linéaire dégressive incite les consommateurs à consommer plus, puisque le tarif du m³ diminue avec le volume consommé. Les petits consommateurs ne sont pas favorisés puisqu’ils payent le même prix pour ce volume d’eau consommé que les consommateurs les plus aisés. Le tarif volumétrique uniforme n’apporte pas d’aide aux foyers les plus démunis et n’a pas d’influence sur les changements de pratique des consommateurs. Il ne répond donc pas aux objectifs sociaux et environnementaux des politiques sociales de l’eau.

5.1.2 Pour une tarification linéaire progressive équitable

La tarification progressive reste un schéma tarifaire relativement minoritaire en France. Cependant certaines municipalités (Dunkerque, Arras, Niort, Rouen, Libourne...) ont récemment décidé d’introduire des tarifs progressifs, soutenues par des entreprises telles que Veolia ou Suez, qui ont largement recours à ce type de tarifs dans leurs contrats à l’étranger. On peut, en suivant la typologie d’Henri Smets, distinguer trois types de tarifications progressives : faible, équitable et forte. Une tarification progressive faible n’introduit qu’une légère différence de prix entre les différentes tranches volumétriques dont elle est composée. A l’inverse, une tarification progressive forte applique un tarif élevé à partir d’un seuil plutôt bas.

Nous nous intéressons ici aux conditions permettant d’établir une **tarification progressive équitable**, c’est-à-dire grâce à laquelle le prix payé est le même – ou très voisin – pour tous les usagers d’une même commune se trouvant dans une même situation, tout en permettant une réduction pour ceux qui consomment le moins et une augmentation pour ceux qui consomment le plus. Parvenir à cet objectif implique de tenir compte des comportements des consommateurs, et notamment d’anticiper les effets d’éviction : si le tarif applicable à la tranche tarifaire élevée est trop important, les plus gros consommateurs risquent de se détourner du réseau pour

trouver des alternatives d’approvisionnement en eau (puits, pompages dans la nappe, récupération d’eau de pluie pour le jardinage...). De plus, des transferts trop importants des usagers de cette tranche à prix renforcé vers les usagers de la première tranche serait susceptible, en France par exemple, d’être censurée par le Conseil d’Etat en tant que « *mesure discriminatoire non conforme avec la prise en charge des coûts par chaque catégorie d’usages* »⁶¹

Il est recommandable, notamment pour des raisons de **pédagogie** et de lisibilité, de privilégier une structure tarifaire à trois tranches. Ainsi, l’objectif de réduction de la consommation est clairement affiché sans trop de complexité. Le tarif est alors compréhensible et socialement acceptable.

- La première tranche représente le volume d’eau estimé pour couvrir les **besoins essentiels** d’un ménage. Le volume choisi dépend des contextes, mais en France il est compris entre 20 et 30m³ par an. Son plafond est déterminé de manière à ce que la consommation de la majorité des ménages se situe au-delà. Cette tranche a pour fonction d’assurer une **garantie du droit à l’eau** ; elle concrétise la notion d’un droit fondamental de chaque homme à un quota d’eau à prix faible pour ses usages essentiels. Son prix peut donc être très faible voire nul.
- La tranche médiane doit être assez large pour regrouper l’ensemble des **consommateurs moyens**. Dans l’idéal, le nombre de personnes habitant dans le foyer doit être pris en compte pour estimer le plafond supérieur de cette tranche, afin de ne pas pénaliser les familles nombreuses. Par ailleurs, il est important que le prix du m³ dans cette tranche soit très proche du prix moyen du service sous un tarif uniforme, afin de préserver l’équilibre financier du service, entre recettes et dépenses. Cette tranche a pour fonction d’assurer l’**équité sociale**, en faisant payer un prix semblable pour un volume semblable à tous les membres de la communauté.
- La tranche supérieure facture un prix renforcé de l’eau. Elle ne peut néanmoins être sujette à un prix trop exorbitant, car cela pourrait entraîner une sortie du marché des plus gros consommateurs, qui ne seraient dès lors plus présents pour subventionner la tranche à tarif réduit. Néanmoins, elle permet d’exercer un **effet dissuasif** envers le gaspillage et la surconsommation. Cette tranche a pour fonction d’introduire l’**enjeu écologique** dans la tarification en incitant les consommateurs à modifier leurs comportements.
- Une part fixe maintenue, sous la forme d’un **abonnement**, est préférable. Elle peut être modulée selon des **critères sociaux** par exemple, ce qui permet de protéger les familles

⁶¹ Voir toutefois l’affaire « Commune de Saint-Jean-d’Aulps », octobre 2009, où le conseil d’Etat a reconnu la licéité de la tarification progressive appliquée par la municipalité.

nombreuses ou les individus précaires, en agissant sur un autre levier que le volume de consommation.

5.2 Garantir l'équité grâce à des mécanismes complémentaires

5.2.1 Des mécanismes de compensation pour les familles nombreuses

Si le tarif linéaire progressif représente le modèle de tarification le plus adapté aux objectifs d'équité de la tarification sociale de l'eau, il est nécessaire d'introduire des mécanismes complémentaires pour un certain nombre de cas. Cette structure tarifaire ne permet pas à elle seule de garantir une aide adaptée aux foyers les plus démunis. Les familles nombreuses sont souvent discriminées dans l'accès à la tarification sociale de l'eau si celle-ci ne se base que sur des tarifs linéaires progressifs. Leur consommation en eau contient une part incompressible correspondant à la consommation élémentaire des différents membres de la famille. Cette part ne peut être réduite et représente souvent un montant supérieur à la première tranche de consommation subventionnée dans ce système tarifaire. Ces mécanismes complémentaires doivent pouvoir identifier les familles nombreuses et mesurer leurs besoins afin de leur fournir une aide adaptée.

5.2.2 Des subventions ciblées

Au-delà de la structure tarifaire mise en place, certaines mesures sont nécessaires afin de permettre l'accès à l'eau de la population la plus démunie, notamment lorsque celle-ci n'a pas de connexions. Une politique de tarification sociale de l'eau s'accompagne de subventions au branchement permettant d'améliorer la couverture en eau de certains quartiers jusqu'alors exclus du réseau.

5.2.3 Des mesures pour les habitats collectifs

La tarification linéaire progressive est dans certains cas particulièrement difficile à mettre en place, à l'instar des bâtiments collectifs ne disposant pas de compteurs individuels mais uniquement collectifs. L'eau n'est alors pas payée selon les consommations de chaque ménage, mais le plus souvent à travers un abonnement collectif, qui se traduit par des charges dont le montant ne varie pas d'un habitant à l'autre. Dans ce contexte, il est difficile d'identifier les foyers rencontrant des difficultés à payer leurs factures. Il est alors indispensable de trouver des mécanismes permettant d'atteindre ces familles. Ceux-ci peuvent être établis sur des critères sociaux définissant les foyers les plus précaires et leur attribuant ainsi des subventions. Des solutions techniques, telles que l'installation de compteurs, sont parfois nécessaires.

5.2.4 Développer l'information et la pédagogie

L'instauration de tarifs sociaux passe par d'importants efforts de communication et de pédagogie afin d'assurer une bonne transmission de l'information. Si une tarification sociale de l'eau existe, elle ne pourra être efficace sans être comprise et intégrée par la population ciblée. Ce travail nécessite d'allouer d'importants moyens à cette étape clé du processus d'instauration de telles politiques. Ainsi, des campagnes d'information doivent être menées dans les quartiers défavorisés afin d'aviser les foyers de l'existence des tarifs sociaux. Ce travail nécessite une étroite collaboration entre les acteurs politiques locaux, la société civile et l'intermédiaire d'ONG. Une étude de marché préalable pour prendre connaissance des acteurs informels en présence avant la mise en place ou l'extension du réseau dans une zone informelle peut permettre d'identifier les acteurs susceptibles de conduire ce travail d'information, comme dans le cas du Sénégal. L'objectif est de permettre à la population d'être informée de ses droits sans avoir à entreprendre d'importantes démarches, souvent lourdes et décourageantes, mais aussi de l'informer des enjeux économiques et écologiques de cette tarification. La visibilité des politiques mises en œuvre est donc un facteur essentiel de leur succès.

5.2.5. Simplifier les demandes et fournir une assistance juridique

En dépit d'une bonne sensibilisation des citoyens à leur droit aux tarifs sociaux, une dernière barrière peut faire échouer l'application d'une politique tarifaire. Les formulaires et autres démarches administratives nécessaires à l'enregistrement des foyers bénéficiaires de ces tarifs sont souvent extrêmement dissuasifs. Ils sont souvent caractérisés par une longueur et un jargon administratif particulièrement difficile à appréhender pour une population plus fragile et plus encore pour les individus les moins éduqués. Il s'agit donc d'assurer une simplicité et une lisibilité dans les documents administratifs à remplir pour bénéficier des tarifs sociaux. Il est parfois nécessaire de faire intervenir acteurs intermédiaires tels que des médiateurs, des ONG ou des administrations locales comme les CCAS dans cette démarche.

5.2.6 S'assurer de la compatibilité de la tarification avec le cadre légal

Un système de tarification sociale ne peut être instauré sans un cadre légal compatible permettant de différencier les tarifs sur critères sociaux. Dans la plupart des pays développés, la tarification de l'eau est soumise au principe d'égalité, les tarifs n'étant pas différenciés en fonction des conditions socio-économiques du consommateur. La mise en place de tarifs sociaux nécessite donc de faire évoluer ce cadre légal. En France, la loi Brottes a établi ce cadre permettant d'assurer « l'abordabilité » de l'eau en respectant le principe d'équité. Différentes initiatives locales étaient intérieures à cette loi de 2013, et ont longuement reposé sur un vide juridique et légal. Cette loi a donc comblé ce vide et assuré la légalité de tarification sociale de l'eau.

5.2.7 Procéder étape par étape dans les pays en développement afin d'universaliser l'accès au réseau

La couverture par le réseau des quartiers "informels", dont les populations sont souvent parmi les plus pauvres et *de facto* exclues de l'accès aux services de base, pose généralement problème pour des raisons politiques et juridiques; les autorités ne souhaitent pas légitimer les quartiers informels et l'habitat souvent a-légal ou illégal en les raccordant aux infrastructures de bases. Les opérateurs privés ont alors une marge de manœuvre réduite pour intervenir dans ces zones. C'est pourquoi, dans certains cas, des solutions intermédiaires faisant appel à des acteurs tiers sont utilisées, à titre souvent expérimental. Les *Master Meters* de Jakarta, dont la gestion est laissée en aval à des *Community Based Organizations* par l'opérateur, constituent potentiellement des premiers pas vers une extension du réseau principal vers les quartiers informels, si de telles expériences sont concluantes. Toutefois, il convient d'être vigilant quant aux possibles utilisations clientélistes de telles ressources par les acteurs tiers.

Bien souvent, la réussite en termes d'accès à l'eau des populations dépend de bien plus que des éléments techniques ou tarifaires : la perception et les valeurs entrent également en compte et contredisent les attentes des différents maîtres d'œuvre d'une politique d'accès à l'eau potable. Il s'agit de garder à l'esprit que même les populations les plus vulnérables sont prêtes à des sacrifices financiers pour payer un service, à la condition qu'elles considèrent qu'il leur amène une réelle valeur ajoutée (gain de temps, de sécurité, etc.). Enfin, les questions d'assainissement sont souvent traitées de manière secondaire par les autorités et les prestataires de service, alors que les populations souhaiteraient voir un système d'évacuation des eaux usées mis en place *avant* toute extension du réseau d'eau dans une zone donnée. Un partenariat accru avec les communautés locales est crucial pour proposer des solutions adaptées aux contextes et aux demandes exprimées par les populations.

5.3 Garantir une adaptation conjoncturelle grâce à une veille efficace et des sanctions adaptées

5.3.1 La nécessité d'exercer une veille et une évaluation processuelle des effets pervers allant plus loin que les enquêtes de satisfaction

La mise en place d'une tarification progressive et de mécanismes complémentaires doit se doubler d'une évaluation des impacts économiques, sociaux de telles politiques sur les populations concernées, mais aussi plus largement sur l'ensemble du système. Chaque politique tarifaire comporte ainsi son lot d'effets pervers ; dans le cas des tarifs progressifs, il s'agit par exemple de ceux affectant les familles nombreuses ou les habitants des immeubles avec une conduite collective. Sans processus d'évaluation et de mesure d'impact, de tels impacts négatifs et contre-productifs pour un système qui se veut progressif ne sauraient être détectés et corrigés.

De même, la conception de mesures complémentaires ou rectificatrices, qui doivent répondre de manière équitable et efficace à ces effets pervers, doivent se baser sur de telles études. La mise en place de l'observatoire d'analyse éco-solidaire à Dunkerque semble être un pas en avant, en impliquant des acteurs a priori indépendants des autorités publiques et de l'opérateur dans la mesure d'impacts des politiques tarifaires. Ces mesures d'impact, plutôt que de se focaliser simplement sur la satisfaction des clients du service, doivent avoir une vision plus large, et observer les résultats en termes d'accès au service des populations visées, mais aussi des effets de péréquation induits par les politiques tarifaires, ou encore les impacts de sanctions. Enfin, une évaluation attentive permet de rectifier des effets de seuil pour proposer plus d'équité dans l'application des tarifs.

5.3.2 L'importance de définir des sanctions mesurées et adaptées

Les dispositifs de tarification sociale ont pour objectif d'améliorer l'accès au service pour certaines catégories de la population; les sanctions à mettre en place en cas de non-respect des règles du contrat doivent ainsi suivre cette logique. Plutôt qu'une coupure systématique en cas de problème de paiement, des mécanismes d'accompagnement ont ainsi parfois été mis en place plutôt que des coupures systématiques en cas de défaut de paiement, afin à la fois de permettre au système d'être financièrement équilibré, tout en évitant d'exclure à nouveau du système les foyers en difficulté.

5.4 Vers une restructuration des financements ? Propositions pour des mécanismes innovants en matière de péréquation en France

Aujourd'hui, avec la redécouverte des tarifs sociaux, se pose de manière toujours plus aiguë la question des refinancements. Cette question est compliquée dans les secteurs de l'énergie (avec l'intervention partielle de l'Etat, etc.). S'agissant de l'eau, l'effet national est quasi-nul, car il s'agit d'une ressource locale. La gestion de l'eau s'exerce ainsi à l'échelle municipale principalement, et les mécanismes de péréquation géographique sont assez limités. Il est ainsi difficile d'envisager un usager industriel de Lyon subventionner de manière indirecte une famille nombreuse du Pas de Calais ! Le cloisonnement des modes de financement est extrêmement fort en France, pourtant des agences d'Etat très structurées existent et pourraient aider à repenser le modèle financier du secteur.

Une piste à explorer consiste notamment en une redéfinition profonde des modèles de péréquation : de grands groupes tels que Veolia ou Suez pourraient ainsi réfléchir à des subventions intersectorielles, la branche énergie de l'entreprise finançant la branche eau par exemple.

Ainsi, des pistes d'innovation financière existent, et il importe de les explorer afin d'améliorer l'efficacité économique du secteur de l'eau, et pouvoir approfondir les logiques d'élargissement de l'accès – physique et financier – à la ressource pour l'ensemble de la population.

5.5 Vers une tarification équitable et solidaire : les enjeux en 13 points

1. Quels arbitrages effectuer afin de concilier rareté des ressources, viabilité économique du système et équité sociale ?

- ✓ Privilégier une tarification linéaire progressive, adaptable aux contextes locaux
- ✓ Agir sur les comportements individuels grâce à des arbitrages sur la structure tarifaire et ses modalités (seuils et tarif volumétrique des blocs, critères d'éligibilité à des mécanismes d'aide...)

2. Comment cibler au mieux les populations les plus démunies ?

- ✓ Procéder à une analyse approfondie du contexte social
- ✓ Maintenir une veille active, de préférence par un organisme indépendant

3. Au-delà des structures tarifaires, quelle pédagogie auprès des populations pour modifier les comportements individuels ?

- ✓ Privilégier une structuration tarifaire à trois blocs pour plus de lisibilité
- ✓ Simplifier au maximum les procédures administratives
- ✓ Impliquer des médiateurs issus de la société civile afin d'accompagner les populations les plus fragiles dans leurs démarches

4. Fraudes et sanctions : comment punir sans priver d'accès à l'eau, besoin fondamental ?

- ✓ Veiller à une collecte efficace des recettes tarifaires, grâce à une gestion commerciale efficace
- ✓ Mettre en place des possibilités de paiement échelonnées, avec incitations financières à s'acquitter de sa facture par paiements anticipés ou prélèvements automatiques
- ✓ Dans le cas de ménages en grande difficulté se trouvant dans l'incapacité de payer, mettre en place des possibilités d'effacement de la dette

5. Peut-on concilier rentabilité financière et tarification sociale ?

- ✓ Une tarification binôme peut permettre d'allouer de manière systématique une partie des recettes à la maintenance et l'amélioration constante des infrastructures
- ✓ Une gestion financière et commerciale irréprochable est un préalable indispensable à la provision de services de l'eau de qualité

6. Un partenariat accru avec le secteur privé est-il compatible avec la mise en place de tarifs sociaux de l'eau ?

- ✓ Prendre en compte les structures de gouvernance, le cadre institutionnel et juridique lorsque le choix est fait de recourir au secteur privé, afin d'éviter toute situation
- ✓ La mise en place d'un organisme indépendant chargé d'assurer la protection des consommateurs peut encadrer de manière stricte l'évolution des prix du service.

7. Sans infrastructures de qualité, toute politique de tarification sociale est-elle condamnée à l'inefficacité ?

- ✓ La maintenance et l'entretien des réseaux sont une priorité et ne doivent pas être négligés, car des surcoûts pourraient être entraînés par la suite
- ✓ Il est essentiel de maintenir des efforts d'investissement dans des programmes d'amélioration de l'efficacité économique du secteur, même si cela doit s'appuyer sur d'importantes subventions.
- ✓ Des efforts en termes de Recherche et Développement doivent aider à une constante amélioration des standards de qualité
- ✓ L'optimisation des ressources humaines ne doit pas amener à une réduction trop drastique des personnels, qui pourrait se révéler contre-productive.

8. L'assainissement est-il le parent pauvre des politiques de l'eau ?

- ✓ La mise en place d'un réseau d'eau, notamment dans les villes sous-équipées, doit systématiquement s'accompagner d'efforts comparables pour la mise en place d'un réseau d'assainissement.

9. Comment réaliser les Objectifs du Millénaire au niveau local?

- ✓ Des intermédiaires non-gouvernementaux peuvent représenter une solution temporaire et une transition vers un accès universel et direct à l'eau.
- ✓ Elaborer des dispositifs d'accompagnement social dans les pays en développement afin d'étendre l'accès à une eau de qualité auprès des populations les plus défavorisées

- ✓ Promouvoir des partenariats tels que celui de Veolia Eau avec la Grameen Bank qui, dans le cadre du projet Grameen-Veolia Water Ltd au Bangladesh, qui ont permis la mise en place de 30 points d'eau depuis 2008.

10. La coopération internationale est-elle favorable à la diffusion de modèles vertueux de tarification ?

- ✓ Les concepts de bonne gouvernance ne sauraient être appliqués aveuglément. La spécificité des contextes (culturels, historiques, socio-économiques, géopolitiques, physiques, etc.) doit être à la base de tout projet
- ✓ La coopération internationale et bilatérale peut représenter une chance d'accélérer nettement la mise en place d'infrastructures dans les pays en développement

11. Quel cadre légal pour la mise en place d'une tarification sociale de l'eau ?

- ✓ Inscrire dans les législations nationales le principe d'abordabilité de l'eau pour tous les citoyens, même les plus démunis
- ✓ Les différentes échelles de gouvernance doivent être prises en compte et doivent travailler en coopération. Ainsi, le législateur peut intervenir à différents niveaux pour faciliter et faire évoluer le cadre juridique dans le secteur de l'eau.
- ✓ Veiller à ce que les différences de traitement induites par une tarification sociale ou un mécanisme d'aide ciblée n'entrent pas en contradiction avec la législation

12. Les dynamiques de décentralisation permettent-elles une tarification sociale plus adaptée ?

- ✓ L'échelle locale est la plus pertinente pour mettre en place des mécanismes complémentaires adaptés aux besoins des populations les plus vulnérables

13. Quel rôle joue la société civile dans le processus décisionnel et qui sont les acteurs impliqués dans la négociation ?

- ✓ La société civile devrait être activement impliquée dans la négociation des modalités tarifaires, et apporter des propositions
- ✓ Elle doit également accompagner les plus vulnérables afin de leur garantir un accès aux mécanismes d'aide sociale existants
- ✓ Dans les pays en développement, dans le cadre de la mise en place d'un nouveau réseau, des acteurs de la société civile peuvent représenter un intermédiaire temporaire pour garantir à tous l'accès à une eau potable

Bibliographie générale

Agence Française de Développement (2007) Document de travail n° 40 • *La Régie des eaux de Phnom Penh : un modèle de gestion publique efficace.*

de Albuquerque, C., & Roaf, V. (2012). *On the right track: Good practices in realising the rights to water and sanitation.*

Backeberg, G. R. (2005). Water institutional reforms in South Africa. *Water Policy*, 7(1), 107-123.

Baron, C., & Isla, A. (2007). 22. Marchandisation de l'eau et conventions d'accessibilité à la ressource. Le cas des métropoles d'Afrique sub-saharienne. *Recherches*, 369-383.

Biswas, A. K. (2008). Editorial: Integrated water resources management in Latin America, *International Journal of Water Resources Development*

Blanchon, D. (2003). La nouvelle politique de l'eau en Afrique du Sud: vers une gestion environnementale des ressources?. *L'Espace géographique*, (1), 21-30.

Blanchon, D. (2006). La politique de l'eau en Afrique du Sud: le difficile équilibre entre développement durable et valorisation optimale de la ressource. *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie.*

Bohensky, E. L. (2008). Discovering resilient pathways for South African water management: two frameworks for a vision. *Ecology and society*, 13(1), 19.

Boland, J. J., & Whittington, D. (2000). Increasing Block Tariffs versus Uniform Price with Rebate. *Political economy of water pricing reforms*, 215.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-150 de 2003.

Delaney, P. (2008). Legislating for Equality in Colombia: Constitutional Jurisprudence, Tutelas, and Social Reform.

Fernández, D. (2004). Colombia: desarrollo económico reciente en infraestructura balanceando las necesidades sociales y productivas de infraestructura. Informes de Base Sector Agua Potable. *Washington, DC: World Bank, Finance, Private Sector and Infrastructure Unit, Latin America and the Caribbean.*

Ferro, G., & Lentini, E. (2013). Políticas tarifarias para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): situación actual y tendencias regionales recientes.

Foster, V., & Yepes, T. (2006). Is cost recovery a feasible objective for water and electricity? The Latin American experience. *The Latin American Experience (June 1, 2006). World Bank Policy Research Working Paper*, (3943).

Fournier, J. M., & Gouëset, V. (2004). Eau potable et inégalités sociales dans les villes d'Amérique latine. *ESO, Travaux et documents*, (22), 7-20.

Gilbert, A. (2007). Water for all: How to combine public management with commercial practice for the benefit of the poor?. *Urban studies*, 44(8), 1559-1579.

Global Water Intelligence, The price of free water in South Africa, Volume 10, Issue 8, Août 2009

Gómez-Lobo, A., & Contreras, D. (2003). Water subsidy policies: A comparison of the Chilean and Colombian Schemes. *The World Bank Economic Review*, 17(3), 391-407.

Gómez Lobo, A., & Meléndez, M. (2007). Social Policy, Regulation and Private Sector Water Supply: The Case of Colombia. *Serie Documentos de Trabajo N,252.*

- Gouëset, V. (2002). *Villes, société et action publique en Amérique latine. Etude de géographie comparée (Colombie, Argentine, Mexique)* (Doctoral dissertation, Université Rennes 2).
- Hutton, G. (2012). Monitoring "Affordability" of Water and Sanitation Services after 2015: Review of Global Indicator Options'. *A paper submitted to the UN Office of the High Commissioner for Human Rights, 20 March.*
- HYSTRA (2011) *Access to Safe Water for the Base of the Pyramid, Lessons Learned from 15 Case Studies*
- Kauffmann, C. (2011). Financing Water Quality Management. *Water Resources Development, 27*(01), 83-99.
- Komives, K. et al. (2005). *Water, electricity, and the poor: who benefits from utility subsidies?*. World Bank.
- Langstaff, L. (2010). Freshwater scarcity and pricing in South Africa: conflicts between conservation and equity in the post-apartheid state. *Studies by Undergraduate Researchers at Guelph, 4*(1), 44-50.
- MacKay, H. M., Rogers, K. H., & Roux, D. J. (2004). Implementing the South African water policy: Holding the vision while exploring an uncharted mountain. *Water SA, 29*(4), 353-358.
- Matland, Richard E. 1995. "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation." *Journal of Public Administration Research and Theory 5*(2):145-174.
- Muller, M. (2008). Free basic water—a sustainable instrument for a sustainable future in South Africa. *Environment and Urbanization, 20*(1), 67-87.
- Nations Unies, HRI, Instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme (2004). *Récapitulation des observations générales ou recommandations générales adoptées par les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, 2.*
- Nieto, J. A. (2003). Balance Social y el Impacto de las Políticas Públicas en el Distrito. Vigencia 2002. *Contraloría de Bogotá, DC.*
- OECD (2012), OECD Economic Surveys: Chile 2012, OECD Publishing
- PNUD (2006). *Rapport Mondial sur le développement humain, (2).*
- Prasad, N. (2007). Social policies and water sector reform. *Markets, Business and Regulation Programme Paper, (3).*
- Rogers, P., Bhatia, R., & Huber, A. (1998). *Water as a social and economic good: How to put the principle into practice.* Stockholm, Sweden: Global Water Partnership/Swedish International Development Cooperation Agency.
- Rosegrant, M. W., & Gazmuri, R. (1995). Reforming water allocation policy through markets in tradable water rights: lessons from Chile, Mexico and California. *Latin American Journal of Economics-formerly Cuadernos de Economía, 32*(97), 291-316.
- Schleyer, R. G. (1996). Chilean water policy: the role of water rights, institutions and markets. *International Journal of Water Resources Development, 12*(1), 33-48.
- Shirley, M. M., Xu, L. C., & Zuluaga, A. M. (2002). *Reforming urban water supply: the case of Chile.* Elsevier Science, Amsterdam.
- Sjödín, J. (2006). Determinants of the performance of public water services in Chile 1977-1999. *Santiago de Chile.*

- Smets, H. (2009). *De l'eau potable à un prix abordable*. Johanet.
- Smets, H. (2011). Académie de l'eau. *Faire du droit à l'eau potable et à l'assainissement un droit de l'homme, les solutions mises en œuvre en France*.
- Smets, H. (2012). Améliorer les tarifs de l'eau en France. *L'Eau, l'industrie, les nuisances*, (353).
- Stein, R. (2005). Water law in a democratic South Africa: a country case study examining the introduction of a public rights system. *Texas Law Review*, 83(7), 2167-2183.
- Urueña, R. (2012). The rise of the constitutional regulatory state in Colombia: The case of water governance. *Regulation & Governance*, 6(3), 282-299.
- UN – HRI (2004) Récapitulation des observations générales ou recommandations générales adoptées par les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7
- Vincent, I. (2003). Le prix de l'eau pour les pauvres: comment concilier droit d'accès et paiement d'un service?. *Afrique contemporaine*, (1), 119-134.
- Vircoulon, T. (2003). L'eau gratuite pour tous? L'exemple de la nouvelle politique de l'eau en Afrique du Sud. *Afrique contemporaine*, (1), 135-150.
- Whittington, D. (1992). Possible adverse effects of increasing block water tariffs in developing countries. *Economic Development and Cultural Change*, 41(1), 75-87.
- World Health Organization, & UNICEF. (2012). Progress on sanitation and drinking water: 2012 update. Geneva: World Health Organization.

Annexes

Annexe 1: Phnom Penh - PWSA, indicateurs de performance 1998-2005 (source: Blanc & Ries, AFD, 2010)

Ratio	Year 1998-2004					2005
	1998	1999	2000	2001	2002	
TOTAL PRODUCTION OF PHUM PREK and CHAMKAR MON						
Operation ratio (%)	54,00 %	47,00 %	38,00 %	31,00 %	33,00 %	29,00 %
Bulk metering ratio (%)	100,00 %	80,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	28,00 %
Production losses ratio (%)	4,77 %	4,85 %	4,95 %	5,08 %	4,35 %	5,37 %
Power consumption (Wh/m ³ lw)	260,46	262,68	260,35	267,29	260,58	239,93
Alumine Sulfate consumption (g/m ³ lw)	18,69	21,88	25,46	20,01	21,19	22,41
Lime consumption (g/m ³ lw)	2,84	3,28	3,31	2,06	1,47	5,92
Chlorine consumption (g/m ³ lw)	1,29	1,18	1,48	1,51	1,61	2,83
DISTRIBUTION, WATER SALES, COLLECTION						
Number of Poor Households (u)	101	474	2 134	2 134	1 257	2 806
Number of Connections (u)	50 409,00	60 482,00	67 016,00	74 945,00	88 571,00	105 777,00
Number of Meters (u)	49 162,00	60 096,00	66 905,00	74 940,00	88 570,00	105 777,00
Water Product Capacity (m ³)	39 502 655,00	40 801 782,00	43 868 013,00	36 402 683,00	41 877 495,00	46 884 806,00
Water Losses (%)	41,94	45,29	33,32	22,83	21,84	17,00
Length of network (km)	8,35	455 227,00	486 438,00	556 899,00	766 741,00	921 052,00
Leak repaired per km (u/km)	0,30	0,30	0,20	0,20	0,10	0,10
General Metering ratio (%)	97,53 %	99,36 %	99,83 %	99,99 %	100,00 %	100,00 %
Metering ratio for domestic customers (%)	97,17 %	99,24 %	99,81 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %
Metering ratio for not domestic customers (%)	99,13 %	99,68 %	99,94 %	99,96 %	99,99 %	100,00 %
Total Production	39 983 794	40 622 481	39 801 167	37 763 647	41 793 679	46 871 146
Phum Prek WTP	35 064 043	33 714 235	32 522 894	31 058 188	25 729 233	22 307 277
Cham Kar Mon WTP	4 899 751	6 908 246	7 278 273	6 705 459	4 162 874	4 882 951
Chroy Chang War	0	0	0	0	10 111 746	16 685 278
Total Sold Volume	16 431 121	20 491 534	28 559 993	28 085 967	32 667 498	40 081 470
Production per inhabitant (lit/d)	146,07	209,17	204,36	194,41	187,92	188,97
Production per connection (m ³ /month)	73,17	60,02	51,96	43,72	42,77	41,10
Consumption per connection (m ³ /month)	185,00	190,00	203,00	203,00	200,00	199,00
Consumption per metered connection (m ³ /month)	194,00	190,00	201,00	201,00	199,00	214,00
Cons. per domestic connection (m ³ /month)	130,00	135,00	143,00	144,00	144,00	152,00
Cons. per domestic metered connection (m ³ /month)	131,00	136,00	143,00	144,00	144,00	152,00
Cons. per not domestic connection (m ³ /month)	460,00	500,00	543,00	538,00	537,00	568,00
Cons. per not domestic metered connection (m ³ /month)	465,00	500,00	542,00	538,00	537,00	568,00
Collection ratio in number of bills (%)	97,93 %	98,95 %	99,51 %	99,84 %	99,71 %	99,78 %
Collection ratio in amount (%)	88,69 %	95,77 %	95,63 %	97,91 %	97,34 %	95,37 %
Billing ratio (%)	44,11 %	51,83 %	64,53 %	77,15 %	78,50 %	82,88 %
NRW ratio (%)	55,89 %	48,07 %	35,47 %	22,91 %	21,45 %	17,11 %
Financial						
Staff per Connection	9	8	7	7	6	5
Number of Staff	430	476	477	490	524	561
Operation ratio (%)	54	47	36	31	33	26
Acct. Receivable (Day)	86	76	62	63	64	26,04
Return on Net Asset (%)	1,27 %	1,02 %	2,84 %	5,33 %	4,48 %	4,23 %
Current Ratio (%)	4,83	4,57	5,06	2,85	1,43	2,28
Debt Service Ratio (%)	22,62	8,58	6,23	3,69	2,98	0,73
Return on Revenue (%)	4,21 %	7,34 %	13,35 %	18,88 %	13,81 %	17,31 %
Self Financing Ratio (%)	0,72	0,64	0,28	0,18	0,27	0,15
Average Tariff per m ³ (%)	791	763,59	776,37	942,31	947,03	965
Average Cost per m ³ (%)	1 000,51	923,84	923,84	739,55	841,49	898,93
Characteristic						
Raw water pumping station nominal capacity	4 531	5 380	5 418	5 418	8 418	10 518
Treatment plant nominal capacity	4 167	5 000	5 000	5 000	7 710	9 793
Treated water pumping station nominal capacity	4 200	5 033	5 033	5 033	7 743	9 793
Treated water tanks	20 833	21 500	21 500	21 500	26 800	31 340
Electrical power nominal capacity	2 470	2 023	2 023	2 023	4 212	4 212
Number of bulk meters for internal production	912	5	5	5	380	3
Existing number of bulk meters for treated water (lw)	1 503	5	4	4	6	3
Operating number of bulk meters for treated water (lw)	389	4	4	4	5	3

Annexe 3 : Notes sur les 7 entretiens réalisées en Novembre 2013, en réaction au présent rapport et en préparation du colloque (Re)sources

Entretien n°1 : Benoît MIRIBEL, Action Contre la Faim.

21 novembre 2013

"Comment identifier au mieux les populations les plus démunies dans l'objectif de cibler au plus juste les aides à l'accès à l'eau et aux services essentiels ?"

- ✓ Voir avec **Jean Lapègue** (responsable WASH à Action Contre la Faim)
- ✓ Tarification --> différencier le **contexte**: urbain/rural
- ✓ Cas des **mafias en Haïti** (film) ; après le séisme, quand gestion eau rendue pour quartiers difficiles, après assistance, grosse réticence des autorités à reprendre la gestion. Préféraient que ce soit géré par ONG, malgré des critiques à la fois sur les ressources financières. **Ambivalence**
- ✓ En zone rurale on a moins cette difficulté à **différencier riches / pauvres** ; en zone urbaine, parfois dans un même immeuble cohabitent des familles dans la misère et de classe moyenne
→ difficile de cibler les populations les plus défavorisées par zone géographique.
 - En Bosnie: dans la zone de sécurité on a réalisé que certains n'avaient aucun problème, d'autres de graves problèmes. Impossible de savoir sans enquête! ACF a mis en place, aussi avec acteurs sociaux français, des enquêtes et méthodes d'analyse.
 - Ceci dit, globalement, on peut avoir une approche par quartier pour avoir un ordre d'idée
- ✓ Tarification comme processus de **légalisation** et de retour à la normale : les gens sont souvent heureux d'être référencés et d'"**exister**" en recevant une facture d'eau, parfois leur seul document officiel.
- ✓ Les autorités locales modélisent la capacité d'équilibrer l'exploitation. Attention aux **effets de seuil: normes internationales** pour l'hygiène et la propreté
- ✓ **Compteur** comme solution. Mais attention : si on applique un tarif linéaire progressif (IBT), il faut une prise en compte du fait qu'on est parfois 30 dans un logement. (10 + 20 réfugiés cousins et oncles par exemple)
- ✓ Dans l'humanitaire, des **agents sociaux** sont présents dans les communautés, qui ont une vocation **d'hygiène**. Eduquent aux bonnes pratiques d'hygiène et voient s'il y a des problèmes. A exporter peut-être pour sensibiliser aux questions d'environnement etc.

- ✓ Tarification efficace : Tarifs bas de base puis prix qui augmente au-delà (IBT). Relier le **prix** à la **consommation** car il est très délicat de faire un prix par rapport aux **revenus**.
- ✓ Une solution peut-être c'est aussi d'accorder des aides si la famille fait des **demandes**. Du coup il y a 2 portes d'entrée:
 - **Approche macro** (/personne ou /foyer), de préférence avec un tarif IBT
 - MAIS avec des **pondérations**. Ces pondérations peuvent être des BONS, **vouchers**, pour intégrer la dimension économique. Par exemple, dans des situations de crise, ACF dès le départ responsabilise en distribuant des vouchers pour l'alimentation, avec un système de couleurs (protéines glucides etc), pour aussi éduquer à la nutrition. Est-ce exportable pour le domaine de l'eau ? Que penser des **chèques-eau** par exemple ? ACF a aussi réalisé des expériences de donner de l'argent, mais c'est moins efficace car l'argent peut être utilisé pour autre chose.
- ✓ Quels **critères** donc pour cibler les ménages vulnérables ? **Evaluation** doit être réalisée à **plusieurs moments**. Par exemple tenir compte des **fluctuations** (voir les prix du marché, et vérifier dans les maisons si les gens ont décapitalisé, vendu leurs tableaux etc.), de l'âge et type (personnes handicapées). On peut imaginer aujourd'hui des **enquêtes téléphoniques**. Il faut faire **confiance** ! Généralement 80% des gens sont fiers de montrer qu'ils s'en sortent, il y a la honte d'être dépendant, donc pas trop de magouilles ! Il suffit d'avoir des contrôles aléatoires et ponctuels (comme fisc français)
- ✓ **Monitoring** est important pour ajuster. Aussi pour l'assistance et la reconstruction avec autorités locales
 - Exemple (étude de cas du CICR) : des **Femmes** (Pakistanaises ?) devenues **alcooliques** quand on a mis en place l'eau à domicile, car avaient perdu le lieu de socialisation avec d'autres femmes au puits, brutalement et sans accompagnement.
 - Parfois impact social négatif, malgré de bonnes intentions !
 - Caractère crucial des dimensions **culturelles & sociologiques**
- ✓ **Médiateurs** pour faire le lien avec les populations. Voir avec la Fondation ACF pour la recherche & l'innovation des pratiques.
- ✓ **Jonction entre humanitaire et développement** : combien de temps on reste dans l'assistance? (Comme pour l'alimentaire). Rôle des filets sociaux : les méthodologies ont avancé pour ces *safety nets* !
- ✓ **Dimension politique** : tout tarif est le résultat d'un **consensus** politique. Même en zones rurales en Birmanie on va observer des rivalités et luttes de pouvoir ! Seul remède qu'on a trouvé pour le moment : **Besoin** d'un suivi collégial. Le groupe, la **transparence** (et **lisibilité** de l'information !) comme rempart contre les intérêts personnels, politiques.
- ✓ **Automaticité** de l'aide
- ✓ Pb aussi de effets sociaux de **changements** dans un quartier, à accompagner

« En quoi les dynamiques de décentralisation peuvent-elles favoriser la mise en place d'une tarification sociale plus adaptée ? »

- La tarification sociale doit répondre à un besoin et l'expression d'une volonté nationale dans ce sens.
- Mais elle ne peut se faire sans acceptation sociale. Dès lors les élus locaux, dotés d'une meilleure connaissance des contextes locaux, sont les plus légitimes acteurs politiques dans l'instauration d'une tarification sociale de l'eau. Son acceptation est facilitée en vertu de la légitimité électorale de ces acteurs.

La décentralisation dans la gestion de la tarification sociale ne peut se faire qu'avec des acteurs politiques élus, bénéficiant d'une légitimité, et de pouvoirs suffisants pour conduire une telle mesure. En particulier, les moyens financiers doivent être disponibles. Les municipalités doivent être en mesure de le faire. L'équilibre financier n'étant pas forcément possible, notamment pour les municipalités les plus pauvres, des mécanismes de redistribution doivent exister à l'échelle nationale.

Une décentralisation effective peut faciliter l'intégration de l'opérateur privé.

- La tarification sociale nécessite la participation de tous les acteurs, politiques, privés, mais aussi des consommateurs, notamment les plus aisés qui sont amenés à payer plus. Elle soulève la question de la morale publique.

Le cadre politique national doit être favorable à une telle politique locale. Cette orientation sociale et économique permet des initiatives locales.

« En quoi les dynamiques de décentralisation peuvent-elles favoriser la mise en place d'une tarification sociale plus adaptée ? »

Remarques sur le thème global du projet :

- Le périmètre de réflexion est limité uniquement aux usages domestiques. Cela est regrettable selon M. Ténrière-Buchot parce que d'autres usages sont aussi importants. Les industries, les agricultures et les municipalités sont également de gros consommateurs en eau (leur consommation dépasse souvent celle des ménages). Ils bénéficient souvent d'avantages tarifaires, voire ne payent pas pour l'eau qu'ils consomment. Dans les pays émergents, 2/3 des agricultures ne payent pas de facture pour l'eau qu'ils utilisent pour irriguer les champs. Dans les pays développés, beaucoup de groupes industriels ont des accords avec les distributeurs d'eau et ont ainsi des systèmes tarifaires avantageux, souvent au forfait. C'est le cas de EDF en France. Du fait de leur importance stratégique, ils auraient dû être intégrés dans cette étude.
- Cette étude est fondée sur le postulat que la tarification volumétrique est et sera la base des systèmes d'approvisionnement en eau dans le monde, que ce soit dans les pays développés ou émergents. Or, ce système tarifaire n'est pas nécessairement amené à durer. Il s'agit en fait d'une norme basée sur des pratiques, essentiellement européennes, qui dure depuis 200 ans. Il faut donc considérer ce modèle comme un système parmi d'autres. Ce système tarifaire est largement critiqué, notamment par les groupes d'extrême gauche qui prône un financement de l'eau par un système de redistribution passant par les impôts et non pas en fonction de la consommation des ménages.

→ Ainsi la tarification sociale est un faux problème économique. L'enjeu n'est pas sur la tarification. Les impayés représentent une part minime des questions de financement des services de l'eau.

- L'étude n'a pas assez traité les questions sous-jacentes à la tarification, c'est-à-dire les aspects économiques et politiques. La tarification sociale est très souvent liée aux enjeux électoraux et s'organisent autour d'eux.

Sur la décentralisation

- Cas en France du Fonds Solidarité Logement : La décentralisation des aides pour l'eau est passée par le FSL, mais globalement c'est un échec. Ces aides ont surtout aidé les politiques.
- En France, il est difficile de se détacher du droit jacobin, hyper-centralisé. Quelques initiatives spontanées sont cependant intéressantes : cf. Dunkerque.
- La facture moyenne des français (eau et assainissement) relativement faible par rapport à la moyenne européenne. (3€ pour 5€). Le prix risque d'augmenter dans un futur proche.

Dans les pays émergents, la gestion de l'eau passe par 3 cercles.

- Le centre-ville est desservi par une régie ou une entreprise privée. Le degré de développement est relativement élevé et dépend de la taille du réseau existant.
- Un deuxième réseau existe, en périphérie mais est mobil. Il s'agit du réseau des livreurs, qui vendent l'eau à un prix plus élevé.

- Un troisième réseau, totalement informel existe. Il s'agit des porteurs d'eau. L'eau vendue au litre est extrêmement chère. Ce troisième réseau est souvent géré par des mafias. Si la municipalité veut intégrer ce réseau, elle n'a d'autre choix que de les embaucher dans le secteur formel.

Cas intéressant : En Chine, la gestion de l'eau est très centralisée. Les paysans ont refusé de payer pour l'eau. S'ils n'ont pas subi de répressions, ils ne payent pas l'eau et restent exclus du réseau.

→ La décentralisation ne peut résoudre le problème, mais il est nécessaire de s'adapter au contexte local.

Recommandations concernant la bibliographie :

- Insister sur la décision de l'ONU à Genève en 2010 : ratification du droit à l'eau. L'eau est devenue un droit fondamental. La ratification de ce droit au niveau national est un processus très lent, dans la mesure où les pays ne veulent pas le faire entrer en vigueur. Une telle décision impliquerait l'interdiction des coupures d'eau en cas de factures impayées.

« Quels arbitrages effectuer afin de concilier rareté des ressources, viabilité économique et équité sociale ? Peut-on concilier rentabilité financière et tarification sociale ? »

Notes sur l'article de Luc Rigouzzo pour FACTS et remarques complémentaires (en italique)

En conservant la distinction entre fourniture des biens de consommation courante de celle des services essentiels (dont le retour sur investissement pour les plus pauvres est bien supérieur), *se concentrer sur la **distribution** (lien entre producteur du bien/service et la population pauvre) :*

✓ **Contre la doctrine du refus de faire payer services aux pauvres**

Les consommateurs du « 'bas de la pyramide' » sont disposés à payer pourvu qu'ils aient accès à un service de qualité. ». Coût d'opportunité plus important que le coût nominal du service, de par l'impact que peut avoir l'accès au service sur la vie des bénéficiaires. Modèle de la Grameen Bank et de ses prêts à taux élevés à 25%), sur la base de la couverture des coûts de distribution, qui peuvent être baissés en augmentant le nombre de bénéficiaires. Paradoxalement, il peut être justifié de faire payer ces surcoûts pour les services essentiels (entre un consommateur rural et un consommateur urbain par exemple) compte tenu de l'importance de ces services pour les populations, et de leur capacité à réguler leur consommation.

✓ **Favoriser paiement ex-ante**

Exemple de Soweto dans le secteur de l'eau. Amélioration du réseau, suivie de l'installation plus de 162 000 compteurs, avec l'annulation des dettes et arriérés passé des populations, en contrepartie du paiement ex-ante du service par les populations.

- Permet de mieux contrôler les dépenses que les familles acceptent de consacrer à ce service, et in fine de réduire la consommation et l'empreinte environnementale (moins d'effluents).
- Contrat négocié entre municipalité et populations. Politiquement plus faisable que négociation avec Etat central.
- Populations prêtes à payer pour un service de qualité.

Nuance : les populations dans des contextes de misères extrêmes préfèrent service gratuit ou à bas coût de basse qualité (eau contaminée) à service plus cher de meilleure qualité. Exemple de l'Inde. Point Eau à Grenoble pour SDF et populations marginalisées gratuité parfois nécessaire pour les plus démunis et isolés.

✓ **Construire modèles économiques équilibrés afin de mobiliser les financements internationaux**

Le « financement classique » via aide publique internationale est insuffisant pour financer accès au service des populations pauvres des pays en développement. Investissements sont nécessaires à l'extension de la couverture des populations des pays en développement, pour faire reculer la pauvreté

- Facteurs dissuadant les financements privés « classiques » pour secteurs biens & services essentiels : risque d'investissement surestimés, risques politiques élevés, difficulté à assumer de faire payer service essentiel à populations pauvres.

Encadrement étatique trop strict au nom de « péréquation » avec tarification trop basse limite investissements et donc couverture.

- Conserver « business models » rentables pour permettre aux investisseurs d'avoir résultats financiers encourageant accroissement des investissements, avec objectif « d'augmenter le plus rapidement possible le nombre de bénéficiaires ». Eviter surtarification des services tout en permettant profit (raisonnable) pour acteurs privés.
- ✓ **Logique « bénévolante » sans dividendes pour l'investisseur réduirait le montant des investissements et maintiendrait catégories entières de la population à l'écart du service, limitant les possibilités de sortie de l'isolement et de la pauvreté.**

Article : Rigouzzo, L. (2012). L'accès du plus grand nombre aux services essentiels ne se fera pas sans une implication du secteur privé et sans une tarification adéquate de ces services. *Field Actions Science Reports. The journal of field actions*, (Special Issue 4).

« Sans infrastructure de qualité, toute politique de tarification sociale est-elle condamné à l'efficacité ? »

- ✓ Le terme de « tarification sociale » n'est pas le plus pertinent pour cette étude. Le thème de cette recherche s'étend au-delà de la tarification sociale à travers les mécanismes de redistribution et d'aides sociales liées pour l'eau.
- ✓ Dans les pays ayant des infrastructures développées, le problème de la mesure de la consommation se pose. Dans le cas d'habitat collectif, la facture est commune. Il est alors impossible pour l'opérateur de connaître la répartition de cette facture et la consommation de chaque foyer.
- ✓ Règle des 3T (tarif, taxe, transfert) :
 - Le financement des infrastructures et des dépenses de l'eau se fait directement par le consommateur, ou alors par l'état à travers le contribuable. C'est donc toujours l'individu qui finance de manière directe ou indirecte les dépenses liées à l'eau.
 - La répartition entre la taxation du consommateur et celle du contribuable est un choix politique. Les deux modèles sont souvent impliqués.
 - En France, c'est généralement l'utilisateur qui paye sa facture. En Egypte, le financement se fait de manière indirecte via le contribuable.
- ✓ Dans le cas du Chili, la tarification sociale de l'eau a été mise en place dans un contexte particulier. Le Chili a mis en place un système d'épuration des eaux urbaines extrêmement coûteux à la fin des années 1980. Le coût du m³ d'eau a alors doublé. Le système de tarification sociale a donc été instauré pour assurer l'abordabilité de l'eau aux foyers les plus démunis dans un contexte général d'augmentation du prix de l'eau.
- ✓ Un dispositif social sert à rendre possible financièrement un dispositif d'ensemble.
- ✓ Il y a également une utilisation abusive du terme « social » quand on parle de tarification volumétrique progressive. La première tranche est dite « sociale », mais ne l'est pas forcément. Dans les pays en voie de développement, la transition à un service public de l'eau se fait par des connexions individuelles. Dès lors, la tarification par tranche n'est pas sociale, puisque le prix au m³ augmente pour ces populations partageant une même pompe.

Est-ce que les dispositifs tarifaires peuvent aider les non-connectés ?

- ✓ Non ! La transition passe par un service public qui s'étend. Les gens intègrent ce réseau souvent en group à travers des bornes fontaines. Le branchement individuel peut aussi être une solution, mais plus coûteuse. Le financement peut et doit se faire par des mécanismes de subventionnement.
- ✓ La question d'équité sociale revient à choisir qui finance ces mécanismes. Les utilisateurs déjà connectés au réseau peuvent refuser de financer. Les personnes exclus n'en ont souvent pas les

moyens. L'état peut être en mesure d'apporter ces aides. Les pays en développement peuvent avoir la capacité interne pour financer de tels projets.

- ✓ Les dépenses liées à l'eau varient de 2 à 8% du PIB selon le pays. Là encore il s'agit d'un choix politique.
- ✓ Dans les quartiers informels, la population s'est installée avant qu'il n'y ait d'infrastructure. L'eau a d'abord été fournie par des porteurs d'eau. La connexion au réseau publique passe nécessairement dans un premier temps par une borne publique.
- ✓ La municipalité se heurte souvent à des obstacles juridiques et politiques quand elle veut apporter des aides dans ces zones. Une véritable démarche de dialogue doit être entreprise dans avec les habitants. Des installations « low cost » peuvent apporter des solutions. L'idée est de développer des formes intermédiaires d'accès à l'eau.
- ✓ Une borne collective avec un compteur peut être mise en place à l'entrée des zones informelles. La connexion avec chaque foyer doit alors se faire par des tuyaux souples, installées par les individus. La collecte de l'argent pour payer la facture se fait alors grâce aux chefs de quartiers. Un tel système permet d'avoir de fournir l'eau à un quartier informel, mais ne peut pas se reposer sur un modèle de tarification linéaire progressive car il pénaliserait ce modèle basée sur la solidarité locale.
- ✓ La tarification des points de collecte doit faire l'objet d'une réflexion afin d'être en adéquation avec les moyens de la population.
- ✓ Une politique d'extension aux zones non-desservies est déjà une politique sociale. Elle permet de ne pas dépasser le seuil des 5% des revenus dépensés dans l'eau. Sans une politique d'extension, ce seuil est continuellement dépassé.

Problème des eaux usées

- ✓ La gestion des eaux usées dépend de la topographie. Si le bidonville est en pente, cette gestion est plus facile.
- ✓ De manière générale, la gestion des eaux usées est plus coûteuse que celle de l'eau potable parce qu'elle est contrainte par la gravité et ne repose pas sur un système de pression. La classe politique ne voit pas un intérêt direct à financer d'abord la gestion des eaux usées, par opposition à la population pour qui c'est un besoin direct.

« Comment identifier au mieux les populations les plus démunies dans l'objectif de cibler au plus juste les aides à l'accès à l'eau et aux services essentiels ? »

- I. Présentation synthétique du projet de Sciences Po avec (re)sources par Raphaëlle Roffo.
- II. Brève introduction par Alain Boinet sur le think thank (re)sources.
 - (re)Sources a commencé à travailler sur ces questions à partir du 6^{ème} forum Marseille, sur les problèmes d'accès, tarification
 - Ce rapport porte sur les situations de développement mais Solidarités intervient plutôt dans l'humanitaire, contextes de rupture et pays pauvres en général.
 - Il serait intéressant de traiter des situations où il n'y a pas d'accès à l'eau potable (accès privé, coûteux, aléatoire), mais aussi s'intéresser à comment passer de l'humanitaire au développement (avec des centaines de millions de gens sur terre privés d'accès à l'eau, c'est une problématique cruciale !)
- III. Intervention de Gregory Bulit (responsable technique & qualité des programmes, et ancien référent WASH) et Jean Marc Leblanc (référent eau, hygiène et assainissement pour Solidarités) en réponse aux questions de Sciences Po.

Questions de tarifications sont à la marge de leur action MAIS prises en compte dans leur intervention

✓ **Quelles sont les déterminants et les causes de l'exclusion?**

- Quand les infrastructures sont techniquement inadaptées (collectives / individuelles) on peut exclure certaines personnes
- Ensuite : eau chlorée par exemple peut entraîner auto-exclusion quand les populations n'ont pas l'habitude et sont réfractaires au goût/odeur.
- Il faut des infrastructures ADAPTEES
- Aussi : il est important de savoir à quoi va servir l'eau car on peut générer des conditions tarifaires différentes. Est-ce un usage productif, avec valeur ajoutée derrière, ou domestique (sans valeur ajoutée) ? On peut après réfléchir à des compensations adaptées pour les usages domestiques, etc.
- Prix : dans de nombreuses zones informelles, le prix du service de l'eau peut être un facteur d'exclusion pour obtenir une qualité et quantité d'eau suffisante par jour, car on sait très bien que l'eau est 2-3x plus chère que dans les quartiers formels.
- Faible gouvernance des systèmes de distribution d'eau dans de nombreuses régions avec de grandes difficultés pour les plus démunis à faire valoir leurs droits à l'eau.
- Accès à l'eau : comportements opportunistes des populations car il y a différents usages de l'eau : domestique VS productif. Stratégies différentes selon leurs besoins (eau pour maraîchage à tel endroit X, puis eau pour nourriture à endroit Y, etc.). Les gens sont prêts à payer un service s'ils y voient une valeur ajoutée : confort (proximité → évite de marcher, sécurité pour les femmes et enfants si le point où ils récupèrent l'eau est à 200m plutôt que 2km, etc.) Au jour le jour, on ressent que les valeurs ajoutées perçues sont déterminantes dans l'utilisation et l'acceptation d'un service. Même les plus vulnérables (aux maladies, à

l'insécurité alimentaire) sont prêts à trouver l'argent nécessaire. Quelques exemples de populations réfugiées insolubles mais qui arrivent à payer un service d'accès à l'eau à domicile

- Ex: camps de réfugiés birmans en Thaïlande. Les réfugiés n'ont pas le droit de travailler, quasiment une zone de non-droit, mais ces personnes vont sortir du camp pour travailler dans les fermes rizicoles voisines, ou vendent des biens de première nécessité dans le camp, des petits commerces... (dans ce cas : peu recours au crédit)

- ✓ **Capstone Veolia. Dans le cadre d'un projet collectif l'an dernier pour Veolia Water India, pour évaluer la pauvreté et donc pour en observer l'évolution, nous avons suggéré l'utilisation d'une grille d'évaluation du type de celles utilisées lors de mon expérience dans une ONG au Ningxia (Chine). C'est-à-dire une grille divisée en catégories, avec des points pour les possessions matérielles (Par exemple: une TV= 2 points, un vélo= 1point, etc). Cela permet une évaluation de la pauvreté MULTI DIMENSIONNELLE. Est-ce la méthodologie utilisée par Solidarités?**
 - Solidarités travaille plutôt sur les vulnérabilités. Le revenu est l'une des composantes. MAIS la pauvreté n'est pas forcément liée à la capacité à accéder à un service. Même les plus pauvres trouvent un moyen s'ils estiment que ce service est une réelle valeur ajoutée. Baser une évaluation sur les possessions matérielles n'est pas très juste : un ménage peut avoir à un moment donné fait le choix de se payer une TV, il ne doit pas être pénalisé pour autant.
- ✓ **Sans infrastructures de qualité, toute politique de tarification sociale est-elle condamnée à l'inefficacité ?**
 - Plus loin que ça ! Toute tarification est inefficace et ne peut exister → pas de recouvrement des coûts, etc.

En tant qu'ONG : très peu travaillé sur des cas de tarification. Peuvent être un appui pour définir critères de vulnérabilité mais c'est toujours une structure qui va définir les tarifs de l'eau.

- ✓ **Critères recommandés :**
 - Solidarités utilise :
 - Risque sanitaire
 - Moyens d'existence (source & utilisation des revenus). Une famille nombreuse peut être un critère de vulnérabilité mais c'est très variable. En plus, cela dépend du système de comptage d'eau : compteurs (en ce cas famille nombreuse est un critère de vulnérabilité) ou forfait (ce critère de vulnérabilité est annihilé). En fait cela pose aussi la question des priorités : environnement, diminution de la consommation ?
- ✓ **Partenariats avec des institutions locales ?**
 - Congo : réseaux d'eau qui alimentent les réservoirs de bornes-fontaines et les personnes payent au bidon. Tarif unique pour tous, chacun paye au bidon.
 - Le camp birman en Thaïlande : eau gratuite pour les réfugiés, payante pour les administrations et Organisations internationales.
- ✓ **Question aussi de la création de réseau.**

- Par quels mécanismes de subvention permet-on le raccordement au réseau des plus pauvres ? Solidarités avait travaillé là-dessus en Albanie pour un village qui n'avait pas d'eau, et avait réfléchi avec la communauté. Qui pouvait contribuer directement au capital et qui pouvait par un système mensuel de contribuer par petites sommes ?
 - Cette question est intéressante car ça peut être aussi un facteur d'exclusion au départ!
 - Financement initial & de long-terme sont aussi liés : dans une période d'urbanisation, comment étendre le service et comment le financement actuel permet de financer extension du réseau ?
 - Les tarifs doivent être évolutifs pour répondre à la demande.
- ✓ **Y a-t-il des blocages politiques dans l'accès à l'eau, comme ça peut être le cas dans les arbitrages pour la structure tarifaire ?**
- Les blocages sont plus économiques que politiques.
 - Exemple : quand il existe encore un marché de l'eau et que les ONG arrivent. Là, la solution est politique, on cherche un consensus. Solidarités a intégré les acteurs du marché existant avec système mixte de vouchers plutôt qu'une distribution d'eau gratuite → tout le monde est gagnant
 - En Haïti les ONG ont mis du temps à comprendre qu'elles perturbaient un système éco existant !
 - Cas du Kenya/Somalie : revendeurs privés avec ânes et carrioles qui distribuaient l'eau : Solidarités a vraiment travaillé avec eux.
 - De manière systématique : avant toute intervention, **étudient les marchés de l'eau.**
- ✓ **Lien formel / informel**
- Maputo Mozambique : la municipalité n'a pas la capacité d'apporter de l'eau potable dans les quartiers, et la nature ayant horreur du vide, des petits opérateurs privés ont créé des puits privés. MAIS cette eau n'est pas forcément potable, pas d'analyses ni rien, et surtout c'est 4-5x plus cher que l'eau municipale.
 - Comment rendre l'informel formel ? Comment les inclure dans le système sans les démoraliser en leur imposant des traitements qui ont un cout et un tarif qui leur laisse peu de marge et les inciterait à arrêter ?
- ✓ **Est-ce que ça pourrait être le lien aussi de l'humanitaire au développement ?**
- Initiatives locales, pas forcément impulsées. Dans des contextes plutôt stables, où au niveau micro les gens ne se considèrent pas en crise, mais peut-être oui.
 - En tout cas, compter sur les initiatives privées pour sortir d'une situation de crise peut être un pas en avant

Conclusion :

- Valeur ajoutée que les gens voient à un service et va faire qu'ils vont adhérer à un service et se donner les moyens d'y accéder. Membre du panel d'experts ESSEC Grameen Veolia Water Bangladesh : 1^{re} phase du projet a été très mitigée car les gens n'achetaient pas l'eau. Pourquoi ? Stigmatisation des individus qui achèteraient cette eau-là. On est en plein dans les perceptions et valeurs, donc c'était peut-être techniquement parfait mais il y avait autre chose qui ne collait pas. **Donc penser un système de tarification pour une seule eau ne peut pas marcher !**

Entretien n°7 : Michel ROCARD

5 décembre 2013

« Quels arbitrages effectuer afin de concilier rareté des ressources, viabilité économique et équité sociale ? »

- I. Présentation synthétique du projet de Sciences Po avec (re)sources par Myriam Mahrez
- II. Brève introduction par Jules Le Gaudu sur les formes de tarification progressive et les trois enjeux de la tarification sociale
- III. Recommandations et remarques de Michel Rocard

✓ **Recommandation : Trier entre les objectifs sur la durée**

- Première priorité est d'assurer pérennité de la ressource (via programme de conservation)
- Seconde priorité : chercher à augmenter le volume de la ressource à tarification constante
- Troisième priorité : moduler la tarification pour améliorer l'accès

✓ **Question en lien avec celle de la décentralisation**

Dans le cas de la France, l'autonomie des bassins versants (est une aire délimitée par des lignes de partage des eaux), va à l'encontre de la Cour des comptes, qui tient à l'uniformité des tarifs.

Cette autonomie sous la forme institutionnelle des conseils de bassin, permet de tenir compte de la masse des ressources disponibles afin d'avoir un horizon économique pertinent, respectant la réalité économique de la ressource (par articulation entre prix et volume). Gestionnaire du bassin peut être état, agence. Permet de passer commande, d'étudier investissements prévisibles.

Une gestion trop centralisée est risquée. Une décision du Parlement sur fourchette tarifaire par exemple, se baserait sur des critères indépendants de la technicité des enjeux, qui sont visibles au niveau local des bassins versants.

La décentralisation permet de faire des choix, tel que celui de distinguer le coût d'adduction du coût du volume d'eau ; ou au contraire le choix tarification forfaitaire comprenant accès et volume. Le second choix permettrait de prendre en compte la spécificité du territoire ; l'adduction est par exemple plus difficile en terrain montagneux.