

DE
L'EAU POUR
TOUS



Académie
de l'Eau
2004

Les rapports rédigés par
Henri Smets
dans le cadre du Groupe « Eau et Economie »
de l'Académie de l'Eau sont disponibles sur le site
www.oieau.fr/academie

Le droit à l'eau, 2002
La solidarité pour l'eau potable, 2003
Le coût des objectifs de Johannesburg pour l'eau potable, 2004

Le lecteur trouvera dans ces ouvrages
des informations détaillées et des statistiques
concernant les sujets traités dans cette brochure



Académie de l'eau
AESN,
51, rue Salvador Allende,
92027 Nanterre cedex, France
Langue originale : français

ACADÉMIE DE L'EAU

DE
L'EAU POUR
TOUS

UN APERÇU DES TRAVAUX MENÉS SUR LE DROIT À
L'EAU POTABLE ET LA SOLIDARITÉ POUR L'EAU

Janvier 2004

ACADÉMIE DE L'EAU
France

*« Le sujet primordial
pour la qualité de
la vie des Français
est aujourd'hui
celui de l'eau ».*

Roselyne Bachelot-Narquin

Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable
Pour une écologie humaniste, août 2003

PRÉFACE

La vie en société n'est pas possible sans le partage : partage des connaissances, des valeurs, des ressources. Parmi celles-ci, l'eau est la plus précieuse puisqu'elle conditionne toute la vie. Chacun a droit à l'eau et le devoir d'en offrir à son prochain.

L'Académie de l'Eau a adopté en janvier 2000 la Charte sociale de l'eau selon laquelle son accès est un « droit imprescriptible » pour tous. Le texte prévoit aussi que chacun doit supporter le coût de l'eau étant entendu que « la solidarité entre riches et pauvres » doit intervenir afin que l'eau reste accessible même aux plus démunis.

L'Académie a poursuivi des études sur les aspects économiques de la solidarité pour l'eau potable et a examiné comment la solidarité pouvait être effectivement mise en œuvre en vue de prévenir les multiples atteintes à la santé des populations liées aux carences et aux dysfonctionnements de certains services de l'eau. Elle a retenu le principe selon lequel chacun a droit à une quantité d'eau suffisante pour satisfaire à ses besoins essentiels, mais qu'en contrepartie, chacun doit payer cette eau s'il est en mesure de le faire, la solidarité suppléant la part non acquittée par l'utilisateur insolvable.

« Donner son plein effet au droit à l'eau »

A la suite de ces travaux, l'Académie a recommandé qu'il soit fait un plus large appel aux divers mécanismes de solidarité dans le domaine hydrique, tant au plan national qu'international, et que les transferts financiers dans le secteur de l'eau potable soient augmentés afin de la rendre disponible et abordable pour tous.

L'Académie de l'Eau présente dans ce document un aperçu des résultats de ses travaux avec l'espoir qu'ils stimuleront des discussions sur les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs adoptés à Johannesburg, pour améliorer l'accès à l'eau pour tous et donner son plein effet au droit à l'eau.

Pr. Marc Gentilini

Président de l'Académie de l'Eau
Président de la Croix-Rouge française

L'ACADÉMIE DE L'EAU

L'Académie de l'Eau a été créée en 1993 à l'initiative des six Agences de l'eau françaises et du Ministère chargé de l'eau et de l'environnement. Association au titre de la loi de 1901, elle est composée de 130 membres, spécialistes et organismes représentant l'ensemble des administrations, entreprises et organisations du secteur de l'eau. La mission première de l'Académie est de développer les réflexions transversales entre le secteur de l'eau et tous les domaines où celle-ci intervient en utilisant les moyens modernes d'action et en s'appuyant sur l'information, l'éducation, la sociologie, l'économie et le droit.

L'Académie de l'Eau a pour objet de :

- valoriser le patrimoine que constitue l'eau en favorisant les échanges d'informations (techniques, juridiques, scientifiques, culturelles...) et les réflexions thématiques dans le but de contribuer à un développement durable ;
- contribuer à la prise de décision en matière d'eau, notamment par l'organisation de colloques, par l'initiative et l'encadrement d'études, par des recommandations générales ;
- améliorer la sensibilisation de l'opinion publique aux problèmes de l'eau ;
- développer les relations nationales et internationales entre tous acteurs concernés par l'eau.

L'Académie comporte onze groupes de travail qui se réunissent plusieurs fois par an. Une équipe permanente de chargés de mission participe à l'animation de ces groupes et au bon fonctionnement de l'Académie.

Les travaux de l'Académie de l'Eau et des informations sur l'ensemble de ses activités sont décrits sur le site www.oieau.fr/academie

SOMMAIRE

Préface du Pr. Marc Gentilini	3
DE L'EAU POUR TOUS	7
Les fondements d'une politique de l'eau	7
L'eau est le patrimoine commun de la nation	7
L'eau serait-elle une marchandise ?	8
L'eau potable est un bien essentiel	8
L'eau potable est un droit fondamental	9
L'eau est gratuite mais l'eau potable a un coût	10
L'eau potable devient chère et rare	11
Tous les usagers doivent payer l'eau potable	12
La couverture intégrale des coûts et le principe utilisateur-payeur	12
L'eau potable bon marché est-elle gaspillée ?	13
Le monopole de l'eau peut causer des dérives de prix	14
Le droit à l'eau n'est pas pleinement mis en œuvre	14
<i>Le partage de l'eau, par Jean Dausset</i>	16
La solidarité comme base d'une politique plus fraternelle	17
L'eau potable est-elle d'un prix abordable ?	17
L'eau potable est devenue trop chère pour les plus pauvres	18
L'eau potable pour tous grâce à la solidarité	20
Mise en œuvre de la solidarité pour l'eau potable au plan interne	21
La solidarité pour l'eau envers le Tiers Monde	27
Conclusions	29
Les vœux de l'Académie de l'Eau concernant la solidarité pour l'eau potable	31

LA CHARTE SOCIALE DE L'EAU

L'eau est un élément primordial et vital du développement économique et humain. Son accès à tous doit être un droit imprescriptible.

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

Une politique efficace de l'eau nécessite la participation de tous les citoyens à sa définition et à son suivi.

La Charte sociale de l'eau recommande... de jeter les bases d'un fonds financier entre le Nord et le Sud et des règles nécessaires pour rendre possible l'ensemble de ces actions, complétant sur ce point la solidarité qui doit se manifester entre pays développés et en voie de développement, avec l'appui et le soutien des organismes internationaux.

Académie de l'Eau

Janvier 2000 (extraits)

DE L'EAU POUR TOUS

Dans la Charte sociale de l'eau (ci-contre), l'Académie de l'Eau a mis l'accent sur le fait que l'eau est à la fois un bien économique et un bien social. Les travaux menés par l'Académie ont visé à expliciter comment intégrer ces deux aspects pour que l'eau soit disponible pour tous. Ils aboutissent à

des recommandations de l'Académie concernant le financement de l'eau (voir p. 31). Le présent rapport a été présenté à l'Assemblée générale de l'Académie le 15 janvier 2004 qui en a approuvé les grandes lignes et en a recommandé la publication sous son timbre.

Les fondements d'une politique de l'eau

L'eau est le patrimoine commun de la nation

En France, la loi sur l'eau de 1992 précise que l'eau fait partie du « patrimoine commun de la nation » et que son « usage appartient à tous ». Selon M. Jacques Chirac, Président de la République : *« L'eau est par nature un bien public. Nul ne saurait se l'approprier. C'est à la collectivité d'en définir l'usage pour assurer un bon approvisionnement et un bon assainissement, pour limiter les gaspillages, dans un esprit de justice sociale, de saine économie et de res-*

pect de l'environnement. » (Kyoto, mars 2003).

Cette déclaration se réfère à la justice sociale et non aux lois du commerce, à l'appropriation collective et non privée, à la qualité de bien public et non à la possession individuelle. Une telle approche reflète des valeurs sociales qui sont très généralement partagées mais ne néglige cependant pas les aspects économiques puisqu'elle fait référence à la « saine économie ».

La plupart des systèmes sociaux s'accordent à reconnaître que

* Rapport préparé par Henri Smets sur la base des travaux menés dans le cadre du Groupe « Eau et

Économie » de l'Académie de l'Eau. Des informations plus détaillées sont données dans les ouvrages diffusés

sur le site de l'Académie. Les encadrés et les statistiques sont extraits des travaux publiés par l'Académie.

l'eau est un bien collectif possédé en commun et utilisé par chacun. Le partage de l'eau entre tous est considéré comme un impératif social fondé sur l'équité et la justice dans le respect de la loi et des traditions. Cet impératif ne saurait être altéré par des considérations liées au commerce.

L'eau serait-elle une marchandise ?

L'eau potable, qu'elle provienne d'un puits ou coule d'un robinet ne peut être assimilée à l'eau en bouteille, simple marchandise sur l'étal des épiciers. Pratiquement aucun pays n'accepte que l'eau potable de réseaux soit traitée comme l'eau minérale, qu'elle soit la propriété d'entreprises privées alors qu'elle est source de vie gérée par des services publics ou d'intérêt économique général sous le contrôle des pouvoirs publics. Les PDG des entreprises multinationales Suez et Véolia Environnement sont, l'un comme l'autre, parfaitement clairs lorsqu'ils déclarent que l'eau en général ou celle distribuée par des réseaux « n'est pas une marchandise ». Si l'eau potable présente parfois, sous certaines formes, le caractère d'une marchandise, l'Union européenne précise dans la Directive cadre sur l'eau de 2000 que l'eau n'est pas « un bien marchand comme les autres » et le Parlement européen précise en 2003 que l'eau « ne peut être considérée comme une simple marchandise ».

Dans tous les pays, l'eau est soumise à des dispositions juridiques très spécifiques qui sont différentes de celles applicables à

d'autres biens matériels ou marchandises parce que l'eau est un bien vital. Cette spécificité doit être maintenue et même protégée car elle affecte une valeur fondamentale à laquelle tiennent les sociétés humaines.

Le corps social, la tradition et la religion s'opposent souvent à la vente de la matière première que constitue l'eau car la collectivité publique souhaite conserver la maîtrise de l'eau même si elle en cède temporairement l'usage pour mener certaines activités qu'elle autorise. Les transactions sur les « droits d'eau » ne sont généralement pas libres et la propriété privée de l'eau, lorsqu'elle existe, reste soumise à de multiples contraintes d'ordre social. Le commerce de l'eau potable, comme celui du sang humain, soulèvent des problèmes éthiques

Pour le Parlement européen l'eau ne peut être considérée « comme une simple marchandise ».

qui ne peuvent être escamotés même dans le contexte des règles régissant le commerce international. Beaucoup d'Etats s'opposent à l'exportation de l'eau en quantité alors même qu'ils exportent librement le pétrole, le gaz ou l'électricité. L'étude des comportements et représentations à l'égard de l'eau permet de mettre en évidence ses dimensions culturelles et spirituelles incontournables. Élément fondamental de la Nature, l'eau n'est pas seulement une molécule parmi toutes les molécules car elle est la condition même de la vie.

L'eau potable est un bien essentiel

L'eau étant indispensable pour la vie, elle ne peut venir à manquer sans conséquences sani-

taires graves. Elle est utilisée pour la boisson et la nourriture (7%), l'hygiène corporelle (39%), les sanitaires (20%), la lessive (12%), la vaisselle (10%) et à d'autres usages (12%). La consommation minimale pour les besoins fondamentaux les plus essentiels est de 40 à 60 litres par personne et par jour, soit le tiers de la consommation habituelle de 150 litres par jour et par personne dans les pays industrialisés. Dans les pays en développement, la consommation peut se réduire à 20 litres par personne et par jour.

A la différence de la plupart des autres biens, la consommation d'eau varie très peu avec le revenu des ménages car les besoins fondamentaux de chaque homme (boisson, hygiène, sanitaires, etc.) sont très similaires¹. Dès lors, le poids de l'eau dans le budget des ménages pauvres est relativement beaucoup plus élevé que dans celui des ménages riches. Le principal déterminant qui affecte la consommation d'eau des ménages est le nombre de personnes dans le ménage. Une famille nombreuse pauvre consomme plus d'eau qu'un couple riche.

Beaucoup de pays s'efforcent de garantir à chacun l'accès effectif aux biens et services essentiels que sont la nourriture, le logement, l'éducation et la santé et ne se

contentent pas de fournir aux plus pauvres une aide financière pour en faciliter l'accès. Interrogés sur leurs opinions en matière de valeurs économiques, les Européens considèrent à une très forte majorité « comme très importante la garantie des besoins de base pour tous »². Ceci conduit tout naturellement les gouvernements à prendre des mesures pour garantir l'accès à l'eau pour tous.

L'eau potable est un droit fondamental

L'offrande de l'eau est, selon la Bible et le Coran, un devoir qui s'est progressivement transformé en une obligation. Plus récemment, un véritable « droit à l'eau » a été reconnu, c.-à-d. le droit pour toute personne, quel que soit son niveau économique, de disposer d'une quantité minimale d'eau de bonne qualité qui soit suffisante pour la vie et la santé.

Au plan européen, le droit à l'eau a été inscrit dans la Charte des ressources en eau du Conseil de l'Europe (2001) et une Résolution du Parlement européen sur la gestion de l'eau (2003). En droit international positif, il figure explicitement dans deux conventions mondiales en vigueur, à savoir la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979) et

► 1. En Europe, la consommation d'eau varie de + 75 % entre le premier et le dixième décile de revenu alors que le revenu varie de + 600 %. En France, l'écart de consommation entre une famille de cinq enfants et un célibataire sans enfant est de + 177 % alors que l'écart de consommation n'est que

de + 31 % lorsque le revenu annuel d'un ménage par unité de consommation passe de moins de 4,6 k€/an à plus de 38 k€/an. Les dépenses d'un ménage pour l'eau sont de 2,1 % du revenu pour un revenu de 7,9 k€/an par ménage et de 0,6 % pour un revenu de 50 k€/an.

► 2. Selon J.F. Tchernia (*Futuribles*, n° 277, juillet 2002, pp. 81-93), la garantie des besoins de base pour tous fait l'objet d'un quasi consensus en Europe comme l'économie de marché. Pour 69 % des personnes, la garantie des besoins de base est jugée comme étant « très importante ».

la Convention relative aux droits de l'enfant (1989). Il est aussi inscrit dans trois conventions régionales (Protocole de Londres sur l'eau et la santé pour l'Europe, Charte d'Addis-Abeba pour l'Afrique, Protocole de San Salvador pour l'Amérique latine).

En novembre 2002, le Comité des Nations unies pour les droits économiques, sociaux et culturels a déclaré : « *L'eau est une ressource naturelle limitée et un bien public ; elle est essentielle à la vie et à la santé. Le droit à l'eau est indispensable pour mener une vie digne. Il est une condition préalable à la réalisation des autres droits de l'homme.* »⁵

Le droit à l'eau est indispensable pour mettre en œuvre le droit à un niveau de vie suffisant ou le droit à la santé inscrits dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Cette déclaration émanant du Comité chargé de suivre la mise en œuvre du Pacte revient à reconnaître que le droit à l'eau est un droit fondamental sans qu'il soit nécessaire de se poser la question de l'éventuelle reconnaissance d'un nouveau droit de l'homme en cette matière. Les 148 pays qui ont ratifié le Pacte sont tenus d'assurer progressivement l'accès universel à l'eau de boisson sûre et saine et à l'assainissement. Cette action a un coût qu'il faudra assumer en fonction des moyens financiers disponibles.

Au Sommet de Johannesburg, les États sont unanimement convenus de réduire de moitié d'ici 2015 la proportion de personnes « qui n'ont pas accès à l'eau potable ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer et la proportion de per-

sonnes qui n'ont pas accès à des services d'assainissement de base ». Ils ont mis l'accent tant sur l'inaccessibilité physique qu'économique de l'eau.

En France, le droit à l'eau est reconnu par tous comme étant un droit fondamental mais il reste à l'inscrire dans la loi. Une telle démarche serait cohérente avec les déclarations faites par le Président de la République comme avec l'adoption prochaine de la Charte de l'environnement adossée à la Constitution. En reconnaissant le « droit de chacun à vivre dans un environnement équilibré et favorable à la santé », la Charte impliquera l'obligation d'assurer l'accès à l'eau potable et de mettre en place un assainissement adéquat.

L'eau est gratuite mais l'eau potable a un coût

L'eau puisée dans la nature est gratuite. Elle fait ensuite l'objet de multiples opérations coûteuses (l'eau est captée, stockée, traitée, transportée, épurée, assainie).

Les usagers couvrent une partie des dépenses engagées pour la mobilisation de l'eau et son assainissement et les pouvoirs publics complètent le prix payé par les usagers lorsqu'ils versent des subventions. Dans la plupart des pays, les pouvoirs publics prennent en charge tout ou partie des coûts d'investissement qui représentent plus des 3/4 des dépenses pour l'eau. En France, les pouvoirs publics interviennent peu (un milliard d'euros pour un chiffre d'affaires de dix milliards d'euros par an pour l'eau potable). Dans d'autres pays, les

Selon les maires de France, « l'accès à l'eau potable est un droit fondamental de tout individu. »

usagers ne payent même pas le quart du prix de l'eau et, en Irlande, l'eau des ménages est entièrement prise en charge par l'Etat, c'est-à-dire par les contribuables.

Lorsque l'eau est payée par les usagers à un prix très faible et que les pouvoirs publics ne versent pas les subventions compensatoires appropriées, les distributeurs sont incapables de maintenir les réseaux en bon état. Faute d'un entretien suffisant, le service se dégrade et les usagers doivent compenser le manque d'eau potable par des dépenses élevées qui atteignent parfois pour l'eau de substitution dix fois plus que pour celle des réseaux. L'insuffisance de financement des services de l'eau a des conséquences économiques et sociales graves ; dans certains pays de l'ex-URSS et du Tiers Monde, l'eau potable n'est plus disponible que quelques heures par jour et la potabilité n'est plus garantie.

L'eau potable devient chère et rare

L'eau potable est sans doute le bien de consommation le meilleur marché par unité de poids. En France où l'eau est relativement peu subventionnée, chaque ménage dépense en moyenne moins d'un euro par jour pour l'eau⁴. Ce prix couvre à la fois la ressource, l'assainissement et les redevances

et taxes. Pour une consommation moyenne journalière au domicile de 150 litres par personne à 2,8 euros/m³, l'eau coûte 0,42 euro par personne, c'est-à-dire environ le prix d'une demi baguette de pain ou de deux cigarettes.

Le prix de l'eau potable joue assez peu dans le budget des ménages moyens (1,2 %) qui dépendent plus pour les boissons diverses que pour l'eau potable⁵. Néanmoins 60 % des Français jugent le prix de l'eau « trop élevé ».

A terme, le prix de l'eau potable sera beaucoup plus élevé car il faudra financer les travaux visant au meilleur respect des normes en

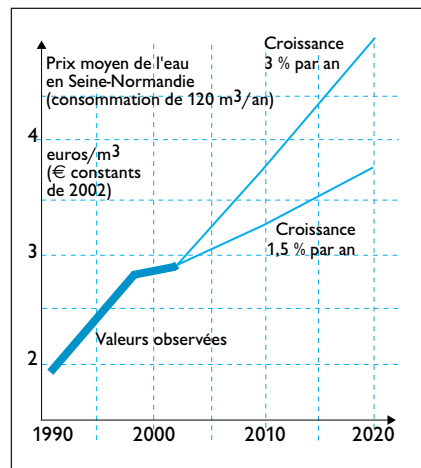


FIGURE 1. Evolution du prix de l'eau potable dans le bassin Seine-Normandie (le prix moyen de l'eau en 2002 est de 2,93 €/m³, il varie entre 2,31 €/m³ (Seine amont) et 3,17 €/m³ (grande couronne).

► 3. Observation générale n° 15, « Le droit à l'eau », adoptée en nov. 2002, E/C.12/2002/11. Voir aussi : www.righttowater.org.uk

► 4. Le prix de l'eau pour une consommation de 120 m³ par ménage et par an

varie de 436 € à Saint-Étienne à 249 € à Montpellier pour une moyenne nationale de 317 € en 2000. L'eau représente 5 % des dépenses de logement et 15 % des charges de copropriété en habitat collectif à Paris.

► 5. En France, la consommation des ménages en boissons non alcoolisées a été de 8,5 Md€ en 2002 et pour les boissons alcoolisées de 13,3 Md€ à comparer à 10 Md€ pour l'eau potable. La consommation de médicaments a été de 13 Md€.

vigueur (pesticides, nitrates) et prévoir le renforcement de ces normes, l'extension de l'assainissement, le remplacement de canalisations et égouts devenus obsolètes et le remplacement pour des raisons sanitaires des conduites et branchements en plomb. Ces différents travaux risquent d'être onéreux et de contribuer à une accélération du rythme d'augmentation du prix de l'eau. La figure 1 (voir page 11) donne un aperçu des évolutions possibles de ce prix. Si la croissance est rapide, l'eau représentera à terme autant que l'électricité dans le budget des ménages.⁶

Alors que dans les pays industrialisés, l'eau coûte actuellement moins de 2 % du revenu d'un ménage moyen, la dépense pour l'eau dans les pays en développement peut représenter jusqu'à 10 % du revenu d'un ménage moyen. De ce fait, les ménages pauvres consomment à la fois de l'eau saine très chère vendue par les marchands et de l'eau insalubre.

Tous les usagers doivent payer l'eau potable

Dans de nombreux pays, la gestion de l'eau potable et la gouvernance de l'eau pourraient être améliorées notamment au plan financier⁷. A cette fin, il serait souhaitable que tous les usagers payent l'eau qu'ils consomment et que soient abolis les privilèges de gratuité ou de rabais dont bénéficient certaines administrations ou professions.

A titre d'exception, l'eau potable pourrait être gratuite aux bornes-fontaines ainsi qu'en cas de pénurie, d'incendie ou de catastrophe. Ces exceptions constituent des

contraintes de service public dont le coût peut être pris en charge par les pouvoirs publics ou par les usagers. La gratuité de l'eau des bornes-fontaines permet de garantir l'accès à l'eau pour tous.

La couverture intégrale des coûts et le principe utilisateur-payeur

Dans un projet de loi française sur l'eau en cours d'adoption, il est prévu que : *« Les coûts liés à l'usage de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources elles-mêmes, doivent être récupérés sur les utilisateurs. Toutefois il peut être tenu compte des conséquences sociales, environnementales et économiques de la récupération ainsi que des conditions géographiques et climatiques »*.

Cette disposition met en œuvre le principe utilisateur-payeur conformément à une politique de couverture intégrale des coûts par les utilisateurs (*full cost recovery*). Elle vise à assurer l'autonomie financière des services de l'eau mais n'implique pas que le prix de l'eau soit le même pour tous. La tarification permet de répartir l'ensemble des coûts entre les différentes catégories d'usagers (ménages, administrations, industrie, agriculture, urbains, ruraux, etc.), et entre les catégories de consommateurs (petits et gros). Des exceptions au principe utilisateur-payeur sont prévues sous forme de subventions afin de tenir compte des conséquences sociales de la récupération des coûts ou pour répondre à des impératifs de service public.

Si l'on souhaite minimiser les dépenses globales pour l'eau et satisfaire à des critères d'efficacité économique, il faudra veiller

à ce que le prix unitaire de l'eau se rapproche du coût marginal de long terme. Ce principe de bonne gestion économique permet d'éviter une consommation excessive d'eau mais n'est pas pleinement mis en œuvre du fait des exceptions autorisées au nom de considérations de cohésion territoriale ou sociale.

Dans de très nombreux pays, les gouvernements appliquent plutôt le principe selon lequel l'utilisateur paie les frais de fonctionnement des services de l'eau tandis que les contribuables prennent en charge les investissements. Cette version atténuée du principe utilisateur-payeur, prônée dans le Rapport du Panel Camdessus⁶, est mise en œuvre très progressivement dans les pays en transition ou en développement où dans de nombreux cas, les usagers ne payent même pas tous les coûts de fonctionnement.

Dans les pays industrialisés, on s'efforce actuellement de réduire les subventions des investissements pour l'eau, ce qui permet de réduire les déficits budgétaires. Cette politique de vérité

Une politique de vérité des prix affecte tout particulièrement les ménages les plus pauvres.

des prix est avantageuse pour les personnes appartenant aux déciles élevés de revenus puisqu'elles payent la plupart des impôts et taxes et donc les subventions pour l'eau. Elle se traduit par un renchérissement du

prix de l'eau qui affecte plus particulièrement les ménages appartenant aux déciles inférieurs de revenus qui consomment presque

autant d'eau potable que ceux des déciles supérieurs. Elle correspond au remplacement d'un impôt d'Etat en général progressif par le paiement par l'utilisateur de sa consommation.

L'eau potable bon marché est-elle gaspillée ?

Plus l'eau est bon marché, plus elle est consommée. En fait, la variation du volume de consommation d'eau potable en fonction du prix est relativement faible en milieu urbain. L'effet d'un prix insuffisant de l'eau sur la consommation des ménages varie d'un pays à l'autre en fonction des usages et mauvaises habitudes engendrées par la quasi gratuité de l'eau et du sens,

► 6. La mise en conformité avec les directives européennes dans le domaine de l'eau risque de coûter 2 euros par m³ (G. Miquel : La qualité de l'eau et de l'assainissement en France, Sénat, Rapport n°215, 2003). Le SPDE considère que l'augmentation annuelle des prix de l'eau est de 1,8 % par an en termes réels. Il prévoit une dépense de 820 M€ pour la mise en conformité avec les nouvelles normes de

qualité de l'eau distribuée et de 15,7 Md€ d'ici 2013 pour la mise en conformité avec la directive Plomb.

► 7. Ainsi au Mexique, 40 % de l'eau est perdue dans des fuites avant d'arriver chez le consommateur, 19 % est utilisée mais pas facturée, 12 % est facturée mais pas payée de sorte que l'eau facturée et payée ne représente finalement que 29 % de l'eau fournie au réseau.

► 8. « Financer l'eau pour tous », Rapport du Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau sous la présidence de Michel Camdessus, mars 2003. Le « principe de couverture durable des coûts » ne vise que les dépenses récurrentes telles que les coûts d'exploitation, les coûts financiers et les coûts de renouvellement des infrastructures existantes. Faute de couverture de ces frais, le service se dégrade.

plus ou moins développé, des responsabilités des consommateurs à l'égard de la collectivité.

Pour éviter que l'eau potable bon marché ne soit pas utilisée à d'autres fins que celles prévues, certains pays pratiquent deux prix de l'eau, un prix faible pour des usages normaux dans les habitations (usages socialement nécessaires) et un prix plus élevé, voire dissuasif, pour les usages extérieurs (usages à des fonctions plus ostentatoires, parfois interdits en période de pénurie tel que l'arrosage des pelouses, des jardins, des golfs, le nettoyage des voitures et des rues, le remplissage des piscines, etc.). En Flandre, les maisons individuelles doivent être équipées pour recueillir l'eau de pluie,

ENCADRÉ 1. Le monopole naturel de l'eau potable

■ La distribution de l'eau potable est un monopole naturel puisque le consommateur a un fournisseur imposé. Le transport de l'eau sur de grandes distances est coûteux et il serait déraisonnable de faire passer plusieurs canalisations dans une même rue correspondant à plusieurs fournisseurs. L'utilisation du réseau d'un distributeur pour vendre de l'eau d'un autre fournisseur (comme cela se fait dans la mise en concurrence entre fournisseurs dans le domaine du gaz et de l'électricité) pose un problème lié à la qualité de l'eau et à la responsabilité sanitaire du distributeur. Ceci est néanmoins possible au Royaume-Uni, mais dans des conditions encore très limitées et concernant de gros consommateurs. Comme le coût des investissements est particulièrement élevé par rapport au coût de fonctionnement, il est difficile de susciter la concurrence entre les réseaux existants de distribution ou d'assainissement et les réseaux à créer.

ce qui réduit l'usage de l'eau potable pour les arrosages.

Le monopole de l'eau peut causer des dérives de prix

Dans la plupart des pays, des services publics ou d'intérêt économique général gèrent l'eau avec ou sans la participation du secteur privé et sont en situation de monopole sous le contrôle des pouvoirs publics (encadré 1).

Que le monopole de l'eau potable soit public ou géré en partenariat avec le secteur privé, il peut engendrer des rentes dont bénéficient les gestionnaires, les municipalités ou les employés du monopole. De telles rentes peuvent causer des surcoûts inacceptables pour l'utilisateur et, a fortiori, pour l'utilisateur pauvre qui doit réduire sa consommation de biens essentiels. Le prix de l'eau potable est néanmoins généralement établi dans des conditions fixées par la collectivité publique soumise à des autorités de tutelle, ou est soumis à l'approbation préalable d'un organisme indépendant de régulation. On peut renforcer ce contrôle par des comités d'utilisateurs et des instances de contrôle comptable (par exemple, audit extérieur et vérification par une cour des comptes) pour éviter les abus de position dominante dans des relations déséquilibrées entre des partenaires très inégaux et faire prévaloir, dans la mesure du possible, l'intérêt général dans la gestion d'un bien collectif.

Le droit à l'eau n'est pas pleinement mis en œuvre

La mise en œuvre du droit à l'eau partout dans le monde nécessitera des efforts très importants puisque 1,2 milliard de per-

sonnes sont sans eau saine et 2,4 milliards sans assainissement de base. La plupart d'entre elles vivent dans les pays en développement et plus particulièrement dans les régions les plus pauvres.

Dans les pays industrialisés, la situation est bien meilleure du fait des investissements effectués depuis une centaine d'années mais de nouveaux efforts sont nécessaires et risquent d'être coûteux. Presque tout le monde bénéficie de l'accès à l'eau et de l'assainissement. Néanmoins, il reste encore des situations exceptionnelles et les tribunaux sont intervenus dans des cas de fourniture d'une eau polluée ou de coupure de l'approvisionnement.

Les cas de non-application du droit à l'eau en France sont

moins fréquents que pour d'autres droits économiques ou sociaux ; ils sont dus à l'insuffisance des services (distribution d'eau polluée, assainissement inadéquat), au prix inabordable de l'eau pour les pauvres et à l'absence de services pour certaines minorités (ruraux éloignés des réseaux, logements insalubres, caravanes et squats, etc.). Ils se traduisent notamment par une forte augmentation de la consommation d'eau en bouteille dans certaines régions et une croissance rapide du prix de l'eau pour financer les équipements additionnels nécessaires. Dans de nombreux pays en transition, il reste beaucoup d'investissements à réaliser pour garantir l'accès à l'eau pour tous.

LE PARTAGE DE L'EAU

Partager l'eau, en offrir au visiteur, aider son voisin qui en manque, n'est-ce pas le minimum à attendre dans une société qui gaspille de l'eau sans compter ? Partager l'eau, c'est avant tout en donner aux plus démunis qui ne peuvent même plus la payer. Mais, est-ce une aumône ou est-ce un droit ?

Faut-il concevoir le droit à l'eau comme le droit à la couverture médicale qui vient d'être inscrit dans la loi ou faut-il se limiter à n'offrir l'eau qu'en cas d'urgence comme ce fut le cas auparavant pour les soins aux malades les plus

pauvres ? Existera-t-il des catégories de bénéficiaires de ce droit ou faudra-t-il mettre en branle une machine administrative lourde et parfois humiliante pour bénéficier de cette source de vie ?

« Il suffirait que chaque ménage donne un seau d'eau par jour ».

Que l'eau soit un droit ou non, il faut la payer. La plupart d'entre nous n'aura pas de difficulté à payer le prix de l'eau, mais qui prendra en charge l'eau des pauvres ? L'État ou les usagers ? La collectivité nationale, anonyme et lointaine, ou la collectivité locale ?

Dans certaines régions de France, nous aidons à travers nos factures d'eau à donner de l'eau aux habitants de villages du Tiers Monde. Ne conviendrait-il pas que nous puissions en faire autant pour l'eau des personnes les plus démunies de France et mettre de côté les moyens financiers nécessaires pour réaliser le droit à l'eau près de chez nous ? L'idée est simple, elle est d'ailleurs mise en œuvre en France pour le téléphone et bientôt pour l'électricité.

Les sommes en jeu pour assurer l'accès à l'eau pour tous dans un pays comme la France sont dérisoires : il suffirait que chaque ménage donne l'équivalent d'un seau d'eau par jour. Sommes-nous prêts à ce tout petit geste de solidarité et pourquoi la loi ne nous autoriserait-elle pas à avoir pour l'eau ce que nous avons déjà pour le téléphone : un tarif social autofinancé, c'est-à-dire un tarif normal auquel est associé un tarif réduit dont bénéficieraient de droit les personnes ayant de très faibles ressources.

Jean Dausset,

Prix Nobel de médecine
Président d'honneur de l'Académie de l'Eau

La solidarité comme base d'une politique plus fraternelle

L'eau potable est-elle d'un prix abordable ?

Dans les pays industrialisés, l'eau représente une dépense de 0,5 à 2 % du revenu des ménages moyens (1,3 % en Allemagne et aux Pays-Bas, 1,2 % en France) et est jugée beaucoup « trop chère » par la population en général lorsque son prix dépasse 3 % du revenu net d'un ménage moyen. Comme la dépense pour l'eau est en augmentation constante depuis une quinzaine d'années, le problème de

l'accessibilité économique de l'eau prend de l'ampleur.

Si le prix de l'eau pour l'utilisateur moyen est généralement sans grande incidence sur son budget, l'eau est devenue coûteuse pour un nombre croissant de ménages pauvres. En France, les ménages ayant moins de 1 000 euros par mois pour vivre dépensent plus de 2 % de leurs revenus pour l'eau. Un titulaire du revenu minimum d'insertion (RMI : 412 euros par mois) dépense 3,3 % de ce revenu

ENCADRÉ 2. La pauvreté en France

■ Malgré des aides sociales importantes et des politiques de redistribution des revenus, la pauvreté affecte plusieurs pour cent de la population dans les pays développés. En France, 2,6 millions de personnes bénéficient de l'aide alimentaire. Selon l'INSEE, 3 % des ménages ont passé une journée sans prendre au moins un repas complet par manque d'argent au cours des deux semaines précédant l'enquête. Cette population d'environ 1,8 million de personnes bénéficie d'un revenu inférieur à 14 euros par jour, soit moins de 40 % de la médiane des revenus.

Pour une personne seule, les dépenses de nourriture nécessaires en France pour ne pas se considérer comme étant pauvre se montent à environ 10 euros par jour. En

dessous de ce niveau, il y a des privations. Une fois le loyer payé, il ne reste souvent aux pauvres que 7,5 euros par jour pour vivre (le « reste à vivre »). Après avoir payé la nourriture, il ne leur reste parfois rien pour honorer les factures d'électricité ou d'eau. En 2000, EDF est intervenue auprès de 228 500 abonnés pauvres.

Du fait de la précarité, 79 000 expulsions ont été prononcées par décision de justice et 15 749 procédures ont été introduites en 2 000 par des syndicats de copropriété pour motif d'impayés de charges. Les interruptions d'approvisionnement pour cause d'impayés concernant des abonnés en situation de précarité ont été en un an de 12 500 pour l'électricité et d'environ 2 000 pour l'eau (habitat individuel).

pour l'eau (150 litres par jour à 3 euros/m³). En Allemagne, en France et au Royaume-Uni, l'eau représente de 3,4 à 5,2 % du budget des ménages à charge de l'aide sociale (un adulte et un enfant). Au Royaume-Uni, les ménages appartenant au groupe des 1 % des personnes les plus pauvres dépensent plus de 10 % de leurs revenus pour l'eau alors que pour les ménages médians, la dépense n'est que de 1,3 %. Il en résulte que le doublement du prix de l'eau aurait pour effet qu'un ménage médian devra réduire sa consommation d'autres biens de 1,3 % alors que pour les ménages très pauvres, la réduction atteindrait 10 %.

Pour des raisons d'équité, il paraît raisonnable que la part de l'eau dans le budget d'un ménage pauvre ne dépasse pas trois fois la part de l'eau dans le budget d'un ménage médian (c'est-à-dire 3,9 % au Royaume-Uni et 3,6 % en France) et il semble justifié de prendre des mesures pour qu'il en soit ainsi.

Une telle approche permet de cibler les aides pour l'eau et d'éviter des situations trop inéquitables en cas d'augmentation du prix de l'eau. Pour les ménages médians, il paraît difficile de fixer une limite supérieure au prix de l'eau puisque ce qu'ils ne payent pas comme usager, ils le payent comme contribuable.

Dans les pays en développement, l'eau saine est inaccessible pour une grande partie de la population dont les revenus sont inférieurs à 2 dollars par jour. Ce phénomène est renforcé lorsqu'il n'existe pas de réseaux de distribution d'eau car l'eau fournie par les marchands d'eau est aisément dix fois

plus chère que celle distribuée par les réseaux. Plus d'un milliard de personnes consomment de l'eau malsaine et sont victimes de problèmes graves de santé.

L'eau potable est devenue trop chère pour les plus pauvres

Bien que la consommation d'eau coûte moins de 0,45 euro par jour et par personne (150 litres à 3 euros/m³), cette dépense représente néanmoins 6 % du « reste à vivre » pour les personnes en situation de précarité (encadré 2). De fait, on observe des retards dans le paiement de l'eau, des demandes de crédits ou d'aides pour payer l'eau et des impayés répétés, des procédures judiciaires et des coupures. Dans certains pays, les impayés relatifs à l'eau peuvent concerner 25 % de la population. Les difficultés de paiement de l'eau par les

En France 2000 ménages par an sont privés d'eau potable car ils ne peuvent plus payer leur facture d'eau.

pauvres sont renforcées par l'absence de toute épargne et par la faible périodicité des factures. Elles sont atténuées si le

prix de l'eau est très inférieur à son coût comme c'est encore le cas dans de nombreux pays.

Lorsque l'eau n'est pas payée et que les services sociaux n'interviennent pas, il existe un risque d'interruption de l'approvisionnement. Plus de 2000 ménages en situation de précarité en France ont subi une coupure de plus de 24 h. Le coût des impayés des abonnés directs est estimé à environ un pour mille des factures.

Les coupures d'eau sont devenues relativement rares parce qu'elles ont « mauvaise presse » et que les ménages pauvres vivent principalement en habitat collectif où l'eau est payée avec les charges

(intervention éventuelle du fonds national solidarité-logement en cas d'impayés). Les pouvoirs publics comme les tribunaux reconnaissent de plus en plus que l'interruption de la fourniture de services essentiels, comme l'eau ou l'énergie, à des personnes réellement dans l'impossibilité de faire face aux dépenses correspondantes constitue une atteinte à leur dignité.

Déjà, en France, il n'est plus permis de couper l'eau d'une famille avec un enfant en bas âge ou une personne dépendante et les tribunaux français obligent souvent le distributeur à rebrancher l'abonné ayant été débranché pour cause d'impayé. Dans de très nombreux pays dont le Royaume-Uni qui a une gestion de l'eau totalement privatisée, les coupures d'eau des

ménages sont illégales. Dans d'autres pays, la coupure est remplacée par la fourniture d'un débit minimum. Néanmoins, il paraît souhaitable de conserver la possibilité de couper l'eau lorsque l'absence de paiement n'est pas liée à une situation de précarité.

Pour éviter les coupures d'eau, les services sociaux des municipalités fournissent une aide d'urgence aux personnes démunies mais ils sont limités dans leur action par l'étroitesse de leurs budgets par rapport aux besoins. Un fonds solidarité-eau doit être créé en principe dans chaque département français pour prendre en charge pendant une durée limitée une partie des impayés d'eau. Mais le système souffre de lourdeurs administratives graves et les fonds théoriquement dispo-

ENCADRÉ 3. Le prix de la solidarité

■ Si une fraction des abonnés bénéficient d'un tarif réduit pour l'eau, les autres abonnés subiront une augmentation de prix de l'eau pour financer cette mesure tarifaire. Si la proportion des personnes aidées est petite et si l'aide porte sur une quantité d'eau faible par rapport à la consommation moyenne, le surcoût pour les autres abonnés est peu important. Si a % de la population totale est aidée et si l'aide moyenne pour la population aidée vaut x % de la facture moyenne d'eau de la population non aidée, le prix de l'eau de la population non aidée augmente de : $x a / (1 - a)$.

Si l'aide est une ristourne de 50 % du prix de l'eau et porte sur la moitié de la consommation moyenne d'un abonné non aidé, x vaut 0,25. S'il y a 4 % d'abonnés aidés et si les abonnés aidés et non aidés ont le même nombre de personnes à charge, le surcoût causé par les mesures de solidarité représente 1 % de la facture d'eau des personnes non aidées. Si la consommation moyenne d'un abonné non aidé est de

160 litres par jour et par personne et si l'aide porte sur 80 litres par personne, les ménages non aidés (96 %) donneront l'équivalent de 1,7 litre par personne et par jour. Les ménages aidés (4 %) recevront une aide équivalente au prix de 40 litres d'eau par jour et par personne, soit pour un ménage de 2,5 personnes 110 euros par an si l'eau coûte 3 euros/m³. Le tableau ci-dessous donne le taux d'augmentation du prix de l'eau pour d'autres cas.

Hypothèse : réduction tarifaire de 50 % portant sur la moitié de la consommation normale ($x = 0,25$)

Proportion de personnes aidées (%)	Augmentation du prix de l'eau pour les donateurs (%)	Aide en litres/jour par donateur
1	0,25	0,4
4	1	1,7
8	2,2	3,5
16	4,8	7,6
25	8,3	13,3

nibles à cet effet ne sont pas dépensés (7,5 millions d'euros par an pour 50 000 ménages). En Belgique, les fonds versés pour les impayés d'eau sont beaucoup plus élevés et les centres sociaux ne souffrent pas de limitations de crédits à cette fin. A Bruxelles, il est devenu très difficile de couper l'eau, ce qui a entraîné une dépense supplémentaire pour les distributeurs de 0,2 % du chiffre d'affaires.

L'eau potable pour tous grâce à la solidarité

La solidarité nationale a permis de financer l'école gratuite pour tous, l'accès à la culture, l'aide sociale en faveur des chômeurs, des invalides et des pensionnés, l'aide juridictionnelle, la couverture médicale universelle, l'aide à la dépendance, etc. Comme la société considère aussi que chacun doit avoir accès à l'eau potable, elle a mis en place des mécanismes de solidarité pour l'eau. Le principe de base est que chacun doit participer au financement de l'eau mais que le prix payé peut tenir compte des capacités contributives. Comme l'expose la Charte sociale de l'eau : « *si chacun doit en supporter le coût [de l'eau], la solidarité entre riches et pauvres doit s'y substituer pour les plus démunis.* »

La solidarité pour l'eau fait intervenir l'ensemble des consommateurs d'eau et l'ensemble des contribuables. La partie du coût de l'eau non prise en charge par l'utilisateur lui-même est supportée par les autres usagers et aussi par les contribuables. Une part du coût de l'eau est prise en charge

par des subventions et certains usagers bénéficient d'une eau moins chère du fait du système de tarification de l'eau. Les subventions croisées entre usagers permettent de prendre en compte des considérations géographiques (péréquation entre habitants des villes et ceux des campagnes, entre habitants déjà raccordés et nouvellement raccordés), sociales (péréquation entre ménages riches et ménages pauvres) ou économiques (péréquation entre gros et petits consommateurs, entre consommateurs domestiques et autres).

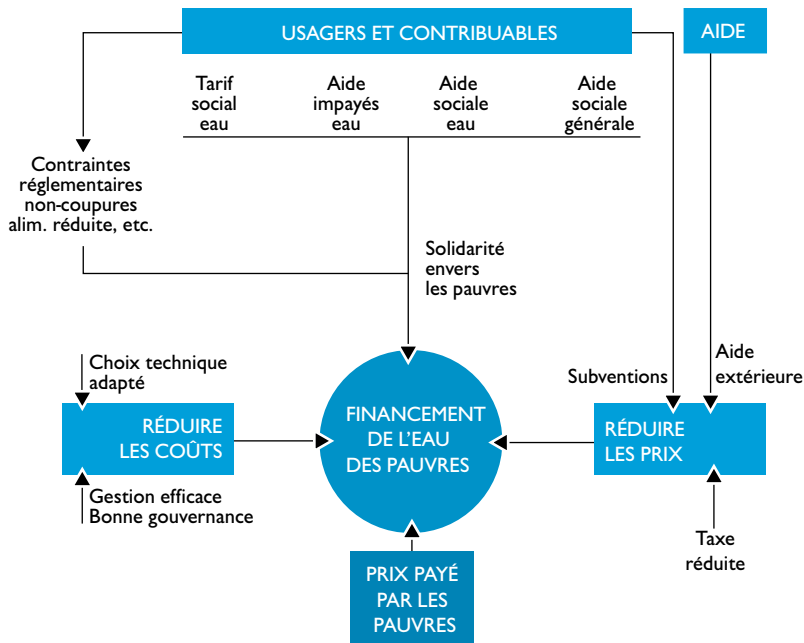
Du fait des subventions, l'eau devient abordable pour tous et, en particulier, pour les plus démunis. Comme le prix de l'eau représente peu de choses pour la majorité des usagers, les mesures de solidarité à l'égard des plus démunis ne concernent que relativement peu de personnes et ne portent que sur une consommation d'eau jugée nécessaire pour satisfaire aux besoins

essentiels. Dans ces conditions, les mesures à caractère social concernant l'eau des pauvres sont très peu coûteuses dans les pays développés (encadré 3). L'augmentation de prix qu'elles peuvent engendrer est très inférieure à la dérive annuelle du prix de l'eau. Au contraire, dans les pays en développement où vit une population importante avec des revenus très faibles, l'incidence financière de la solidarité sur les populations plus aisées est nettement plus élevée.

La mise en œuvre du principe de solidarité dans la tarification de l'eau ne permet pas d'atteindre l'efficacité économique maximale ni de réduire au mini-

Les mesures à caractère social concernant l'eau des pauvres sont très peu coûteuses dans les pays développés.

FIGURE 2. Le financement de l'eau des pauvres



mun le coût global de l'eau. Donnant une place importante aux aspects de cohésion territoriale et sociale, cette approche ne correspond pas au credo « économiste » selon lequel les subventions et subventions croisées doivent être proscrites. En particulier, le prix de l'eau reflète rarement les dépenses consenties pour fournir l'eau dans chaque cas. Lorsque les écarts à l'optimum économique ne sont pas trop élevés, leur incidence sur le coût global de l'eau est limité et socialement acceptable.

Mise en œuvre de la solidarité pour l'eau potable au plan interne

Les politiques de solidarité pour l'eau concernent principalement les ruraux et les pauvres. Comme évoqué dans le Rapport du Panel Camdessus, « Un prix

abordable de l'eau devra être assuré à chacun en mettant en place des structures tarifaires appropriées, et notamment un système de subventions croisées (par exemple en fixant une structure de tarifs progressifs) et/ou des politiques ciblées et transparentes en faveur des plus pauvres. » Ces politiques seront financées par des aides (subventions) et feront intervenir le budget, des taxes locales, des taxes sur les habitations, des taxes spécifiques sur l'eau et la tarification de l'eau (péréquations ou subventions croisées). L'effet de ces mesures est de réduire le prix de l'eau en dessous de son coût.

a) L'aide publique en général

Dans beaucoup de pays, l'eau bénéficie à la fois d'un régime de TVA réduite (5,5 % pour les biens de première nécessité) et de sub-

ventions (aides à l'investissement, aides à l'assainissement) de sorte que l'eau potable est vendue à un prix inférieur à son coût. L'amélioration de l'assainissement et le renforcement des normes de qualité comme les réductions dans les subventions contribuent à augmenter le prix de l'eau qui croît plus rapidement que le coût de la vie.

b) L'aide pour l'eau en milieu rural

L'approvisionnement en eau et l'assainissement en milieu rural

sont généralement moins développés qu'en milieu urbain. Ils posent des problèmes particuliers du fait des coûts très élevés par personne raccordée (habitat dispersé) et du niveau plus faible des revenus. Pour rendre le service de l'eau plus abordable aux ruraux sans leur imposer des prix trop élevés par rapport à ce que payent les urbains, des aides particulières leur sont apportées au nom de la cohésion territoriale.

En France, des aides publiques sont fournies aux niveaux régional et départemental. De plus, il existe un Fonds national pour le développement des adductions d'eau dont l'objectif est de permettre l'accès au service d'eau potable à tous les citoyens. Ce fonds financé par une taxe sur l'eau distribuée, contribue à financer les extensions des réseaux d'alimentation en eau potable notamment envers des zones non encore desservies. Il joue le rôle des fonds de péréquation qui ont été créés pour répartir sans intervention budgétaire les obligations de service public en matière de télécommunication ou d'électricité.

c) L'aide pour l'eau pour les pauvres

L'eau consommée par les pauvres est payée par les pauvres eux-mêmes et par un ensemble de circuits financés par les autres usagers, les contribuables et, dans les pays en développement, l'aide extérieure. Le prix de l'eau est réduit par une bonne gestion et la maîtrise des coûts, des taxes plus faibles, des subventions de l'eau et des actions sociales ciblées sur les pauvres ou spécifiques à l'eau (figure 2). L'encadré 4 donne un aperçu des diverses mesures pri-

ENCADRÉ 4. Mesures prises en faveur de l'eau pour les pauvres dans les pays de l'OCDE.

Aide générale pour l'eau	
Subvention de l'eau	
(plus de 30 % du prix) :	13 pays
Réduction de la TVA :	11 pays (F)
Eau gratuite pour tous :	1 pays
Aides ciblées pour l'eau (en plus des aides sociales)	
Réduction de la taxe d'assainissement :	
	3 pays
Réduction des taxes locales :	3 pays
Allocation pour l'eau :	2 pays
Prise en charge des impayés d'eau :	3 pays (F)
Mesures physiques	
Coupures d'eau interdites ou très rares :	
	12 pays (F)
Mesures tarifaires générales	
Pas d'abonnement :	
	6 pays
Tarif forfaitaire (pas de compteurs) :	
	9 pays
Tarif progressif :	
	13 pays (F)
Mesures tarifaires ciblées	
Première tranche gratuite :	
	2 pays
Tarif social :	
	9 pays

NB : Le symbole « F » signifie que la mesure est mise en œuvre en France. Les mesures ciblées ne concernent que les pauvres. Tous les pays de l'OCDE ont également des mesures d'aide sociale qui aident les plus démunis à payer l'eau et d'autres services.

ses dans les pays de l'OCDE pour rendre l'eau plus accessible aux personnes démunies.

Dans les pays industrialisés ou en transition, l'aide sociale est importante ; elle prend la forme d'une aide sociale générale, d'une aide pour le logement (et les charges), d'une aide spécifique pour l'eau (rabais sur factures) ou d'une aide aux impayés (en cas d'impayés). Les rabais sur le prix de l'eau peuvent être financés par l'Etat (Chili, encadré 5) ou par les usagers (subventions croisées ou taxes spécifiques) (Belgique, encadré 7).

d) Les mesures tarifaires comme instrument de mise en œuvre de la solidarité

La tarification de l'eau, si elle n'est pas forfaitaire, est généralement constituée d'une partie fixe et d'un versement au prorata de la consommation réelle. Les éléments constitutifs de cette tarification dépendent de diverses variables géographiques, économiques, sociales, etc., ce qui affecte le prix payé par les différents abonnés.

Pour avoir accès aux réseaux de distribution d'eau, les usagers doivent généralement payer les frais liés au branchement et au compteur ainsi que des frais fixes périodiques pour le maintien du service même en cas de consommation faible ou nulle. L'ensemble de ces frais fixes est particulièrement lourd à supporter pour les personnes seules ayant de faibles moyens et une faible consommation. Leur réduction et leur remplacement par des charges récurrentes au prorata de la consommation a des effets positifs pour les ménages pauvres avec peu de personnes à charge (la grande majorité) mais des

effets négatifs pour les familles nombreuses dont la consommation est beaucoup plus élevée. Dans les pays en développement, les frais liés au branchement constituent un obstacle financier sérieux à l'accès à l'eau. Pour en réduire l'incidence, on peut les étaler dans le temps et les subventionner, par exemple, par une redevance de péréquation à charge de tous les abonnés (Buenos Aires).

Lorsque le prix de l'eau ne dépend pas de la consommation réelle (tarif forfaitaire), le montant du forfait peut être particulièrement pénalisant pour les ménages qui consomment peu d'eau. En Angleterre, il a fallu prendre des mesures particulières pour lutter contre les consommations excessives et encourager l'installation de compteurs. En France, le forfait est désormais interdit sauf dans les petites communes.

Les consommateurs souhaitent de plus en plus une limitation des

ENCADRÉ 5. L'eau pour les pauvres au Chili

■ Au Chili, les pouvoirs publics ont instauré un rabais sur le prix de l'eau au bénéfice des ménages les plus pauvres. Ce rabais est de 40 à 85 % et porte sur 15 m³/mois pour faire en sorte que l'eau ne pèse pas plus qu'environ 5 % dans les revenus des ménages. Il est financé par les pouvoirs publics et versé aux usagers par l'intermédiaire des distributeurs. En 1997, 444 000 abonnés en ont bénéficié sur un total de 3,3 millions. Les aides se montent à un total de 22,6 millions de dollars/an (soit 4 dollars par mois ou 8 m³ à 0,5 dollar/m³ alors que la consommation moyenne d'un abonné est de 23 m³ par mois). On estime que le système de rabais a atteint 95 % des bénéficiaires potentiels (17 % de la population).

parties fixes, voire leur suppression comme c'est déjà le cas dans plusieurs pays en Europe et plusieurs villes en France. Dans les municipalités à fortes variations saisonnières, la partie fixe permet néanmoins de répartir plus équitablement les dépenses entre les différents groupes d'utilisateurs (résidents permanents ou temporaires).

Les versements au prorata de la consommation réelle exigent la présence de compteurs de consommation fiables et leur relevé périodique. Le prix payé peut être fondé sur un prix unique par m³ consommé ou sur un prix unitaire croissant avec le niveau de consommation (tarif progressif). Ce dernier tarif est favorable aux petits consommateurs qui bénéficient d'une première tranche de consommation d'eau à bas prix. L'avantage de la tarification progressive est la simplicité de mise en œuvre et l'inconvénient est d'être défavorable aux familles nombreuses dont la consommation globale peut être élevée. Dans certains cas, le tarif est dégressif, ce qui favorise les consommations élevées.

La tarification progressive est utilisée dans de très nombreux pays, notamment, les pays du pourtour méditerranéen, la Belgique, le Luxembourg, la Suisse, le Japon, la Corée, les États-Unis, le Mexique, de nombreux pays d'Amérique latine, plusieurs pays francophones d'Afrique, etc. En Afrique du Sud, la tarification progressive a permis de donner l'accès à l'eau aux plus défavorisés (encadré 6). En France, elle est relativement peu utilisée mais son usage pourrait se répandre dans certaines

régions pour inciter à une moindre consommation d'eau.

Le tarif social prend en compte les caractéristiques du branchement et de la consommation comme le tarif progressif mais également certaines caractéristiques socio-économiques de l'abonné. Son objet est d'abaisser la charge financière de l'eau pour certaines catégories d'utilisateurs en réduisant les coûts de branchement, d'abonnement ou de consommation d'une certaine quantité d'eau ou encore en fournissant une aide financière pour payer l'eau. Les catégories de bénéficiaires sont fixées par la loi, par exemple les personnes à faible revenu, les familles nombreuses, les pensionnés. L'identification des bénéfici-

La tarification progressive est utilisée dans de très nombreux pays : elle est favorable à ceux qui consomment peu d'eau.

ENCADRÉ 6. L'eau pour les pauvres en Afrique du Sud

■ En Afrique du Sud, le régime de tarification de l'eau peut prendre en compte la situation économique des usagers. La politique généralement suivie est fondée sur une tarification progressive avec abonnement. A Durban, avant que la gratuité d'une première tranche pour tous ne soit instaurée, les abonnés « sociaux » ne payaient pas l'abonnement et bénéficiaient d'une eau 40 % moins chère pour les premiers 200 litres par jour. En février 2001, le gouvernement sud-africain a décidé que l'eau de base (6000 litres d'eau par mois par abonné) serait fournie gratuitement. La tarification à Durban est à trois tranches progressives. Seuls les usagers qui consomment moins de 6000 litres par mois (18 % de la population) bénéficient de la gratuité. Comme la consommation moyenne par abonné est de 26 600 litres par mois, l'eau gratuite représente moins de 5 % de l'eau consommée.

ciaires est généralement du ressort des pouvoirs publics et des services sociaux et les abonnés sont invités à faire valoir leurs droits auprès du distributeur.

La tarification sociale est utilisée au Royaume-Uni, en Région flamande (Belgique), au Portugal, en Espagne (Barcelone, Madrid, Murcie, Séville), en Australie, aux États-Unis, au Mexique, en Afrique du Sud, au Chili et est envisagée en Région wallonne (Belgique) et au Brésil.

Dans les pays développés, il serait facile de mettre en œuvre au bénéfice des pauvres une ristourne sur le prix d'une première tranche de consommation ou un rabais sur l'abonnement (comme pour le téléphone en France). Cette mesure pourrait concerner, les ménages ayant de faibles revenus ou seulement les ménages « très nécessiteux », par exemple ceux qui reçoivent une aide pour l'électricité. Si une telle mesure ciblée signifiait un avantage d'une

ENCADRÉ 7. Un exemple de tarif de l'eau favorable aux familles

■ La tarification proportionnelle à la consommation d'eau a été remplacée par une tarification progressive par personne et les plus pauvres (5 % de la population) ont bénéficié d'un rabais spécial (gratuité de 30 litres par personne) (figure 3). Ce type de tarification mis en œuvre en Flandre est favorable aux personnes à très faibles ou de faibles revenus ainsi qu'aux personnes à

revenus intermédiaires (sauf les célibataires sans charge de famille). Grâce à cette double mesure, l'augmentation de prix de l'eau mise en œuvre à l'occasion du changement de tarification affecte principalement les ménages aisés avec peu de personnes à charge pour qui l'eau représente peu de chose dans leur budget.

Le tableau ci-dessous donne la variation des factures d'eau pour différents types d'utilisateurs selon le revenu par unité de consommation et le nombre de personnes dans le ménage lorsque le prix total de l'eau augmente de 33 % et que le tarif proportionnel est remplacé par le tarif social décrit ci-dessus. La variation relative des dépenses d'eau des ménages après augmentation du prix moyen de l'eau de 33 % est donnée ci-dessous :

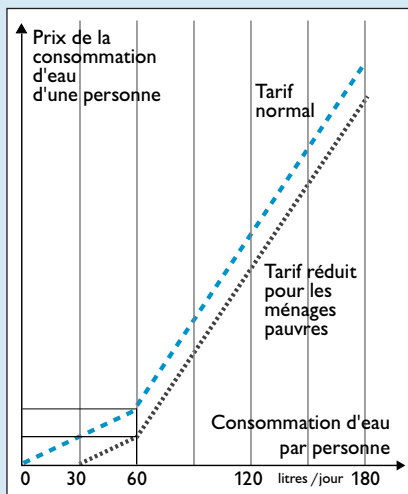


FIGURE 3. Exemple de tarification sociale (prise en compte de la taille du ménage et rabais spécial pour les plus démunis).

Variation des dépenses d'eau (%)

Taille des ménages (personnes)	1	2	3	4	5
Ménage ayant un revenu :					
Très faible	- 46	- 60	- 72	- 83	- 91
Faible	+ 8	0	0	0	0
Intermédiaire	+ 54	+ 40	+ 28	+ 18	+ 9
Elevé	+ 70	+ 60	+ 52	+ 45	+ 40

valeur de 80 euros par an au bénéfice d'un million de ménages, elle représenterait une augmentation de 0,8 % des factures d'eau en France ; son financement ne nécessiterait ni augmentation d'impôts, ni création de taxes nouvelles car il pourrait être aisément absorbé par la tarification.

Une autre politique consiste à instaurer une forme de tarification progressive qui ne soit pas pénalisante pour les familles nombreuses. Selon cette approche, le tarif applicable à un m³ d'eau dépend du niveau de consommation moyen d'eau par personne du ménage de l'abonné. Ce type de tarification, mis en œuvre avec succès depuis 1997 en Flandre, a permis de satisfaire à la fois aux objectifs des politiques sociales et des politiques familiales et d'accroître les investissements dans le secteur de l'eau sans difficultés sociales (encadré 7). A l'expérience, les autorités flamandes sont très satisfaites de ce système.

On notera toutefois que cette tarification implique des coûts administratifs plus élevés et une intervention des pouvoirs publics pour mieux cibler et moduler l'action tarifaire.

La tarification sociale de l'eau fondée sur le nombre de personnes au foyer de l'abonné est également utilisée au Luxembourg, en Espagne, en Grèce et à Malte. Une approche similaire a déjà été mise en œuvre en France puisque l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation et les prestations sociales prennent en compte le nombre de personnes au foyer. Son extension à l'eau potable nécessiterait l'adoption d'une disposition législative particulière.

e) La solidarité pour l'eau en France

Les principales mesures de solidarité prises dans le domaine de l'eau ont permis de donner l'accès à l'eau dans le monde rural très peu équipé dans ce domaine il y a une cinquantaine d'années. Les pouvoirs publics ont versé des subventions pour créer de nouvelles infrastructures. Les distributeurs ont organisé la péréquation tarifaire au sein de leurs réseaux. Les usagers urbains et ruraux ont financé un fonds destiné à améliorer les équipements en région rurale. En outre, le gouvernement a financé l'aide pour l'eau dans les pays en développement.

Dans leur ensemble, les fonds destinés à renforcer la cohésion territoriale dans le secteur de l'eau dépassent de loin ceux consacrés à la cohésion sociale. Les mesures spécifiques prises en faveur de l'eau des pauvres sont d'un montant plus faible (environ 5 millions d'euros par an) que l'aide pour l'eau dans le Tiers Monde (120 millions d'euros par an) et surtout que l'aide pour améliorer les services de l'eau en milieu rural (près de 900 millions d'euros par an).

Un progrès sensible en matière de tarification de l'eau pourrait être accompli si les municipalités recouvraient la liberté de mettre en place une tarification correspondant à leurs objectifs en matière de politiques sociales et familiales, par exemple en prenant en compte la composition de la famille ou, comme le proposait le Président Chirac, en « modulant les prix en faveur des plus démunis ». Pour y parvenir, il faudrait que le prix de l'eau ne dépende pas seulement du ni-

veau de consommation mais puisse prendre en compte certaines caractéristiques socio-économiques de l'abonné. Une disposition législative de ce type ne crée pas de dépenses budgétaires et a déjà été introduite dans les lois récentes concernant le téléphone et l'électricité. Il serait opportun que

la future loi sur l'eau autorise les collectivités territoriales à tenir compte, si elles le souhaitent, de certaines caractéristiques socio-économiques des abonnés dans la tarification de l'eau, ce qu'elles peuvent déjà faire pour d'autres aspects de la gestion municipale (par exemple, les cantines scolaires).

La solidarité pour l'eau envers le Tiers Monde

Lors du Sommet mondial sur le développement durable à Johannesburg en septembre 2002, les États ont adopté un « Plan d'application » qui comporte l'engagement suivant : « *Nous convenons de réduire de moitié, d'ici 2015, la proportion de personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer et la proportion de personnes qui n'ont pas accès à des services d'assainissement de base.* »

Un tel Plan répond à un besoin fondamental puisque chaque jour plus de 6 000 personnes meurent de maladies liées à l'eau dans les pays en développement.

Les pays industrialisés sont proches de l'objectif d'un accès universel à l'eau potable et à l'assainissement de base. Les pays à revenu moyen⁹ ont encore des efforts à accomplir pour satisfaire aux objectifs de Johannesburg et possèdent en général les moyens financiers pour y parvenir. Les pays à revenu faible devront consentir à de plus grands efforts malgré les moyens financiers les

plus faibles. L'encadré 8 montre la situation actuelle dans le domaine de l'approvisionnement en eau et l'ampleur des efforts à accomplir en 15 ans pour satisfaire aux objectifs de Johannesburg. L'effort à accomplir en Afrique subsaharienne (améliorer l'accès à l'eau pour 21,5 % de la population) est trois fois supérieur à celui en Asie du Sud, en Amérique latine ou au Moyen Orient/Afrique du Nord mais le revenu moyen en Afrique est beaucoup plus faible. A l'intérieur des pays, il faut distinguer les zones urbaines, péri-urbaines et rurales. Dans ces dernières, les capacités de couvrir les investissements pour l'eau sont les plus faibles.

Pour satisfaire aux objectifs de Johannesburg dans le domaine de l'eau, il faudra engager des investissements supplémentaires importants que l'on peut estimer à plus de 10 milliards de dollars par an dans l'ensemble des pays en développement. La majeure partie sera financée par les pays

► 9. Les pays à revenu moyen ont un PNB/habitant

compris entre 9 256 dollars et 756 dollars de 1999 et les

pays à faible revenu un PNB inférieur à 756 dollars.

concernés et seule une faible part devrait être fournie par l'aide au développement.

Le cas des pays les moins avancés¹⁰ mérite une attention toute particulière du fait des problèmes aigus de pauvreté et de santé publique qui s'y posent. En Afrique subsaharienne, il faudra fournir l'accès à l'eau à environ 320 millions de personnes en 15 ans, c'est-à-dire l'équivalent de la population de l'Union européenne actuelle. Les investissements additionnels nécessaires pour fournir l'accès à l'eau à ceux qui en sont dépourvus sont estimés à environ 3,4 milliards de dollars par an et concernent pour l'essentiel une population très pauvre dont le revenu journalier est inférieur à 1 dollar par habitant. Comme les pays africains pourront probablement mobiliser 2,2 milliards de dollars par an pour cette tâche¹¹, il faudra que les pays développés fournissent à l'Afrique subsaharienne une aide additionnelle évaluée à 1,2 milliards de dollars par an pour couvrir l'intégralité des coûts de ces investissements. Comme l'aide internationale pour l'eau atteint actuellement 600 millions de dollars par an, il faudrait tripler le montant de cette aide.

A cette fin, les pays développés pourront utiliser une part de l'augmentation envisagée des crédits d'aide au développement qu'ils se sont engagés à financer. Simultanément les pays en développement devront mettre en place les mécanismes qui financent leur part dans ces investissements nouveaux. Ils devront augmenter le prix de l'eau ou les impôts plutôt que les déficits publics et améliorer la gouver-

ENCADRÉ 8. Les objectifs de Johannesburg en matière d'approvisionnement en eau (% de la population avec accès à l'eau)

Région	Situation en 1990/2000	Objectif 2015 (effort)
Afrique subsaharienne	53/57	78,5 (+ 21, 5)
Asie Est + Pacifique	71/76	88 (+ 12)
Asie du Sud	72/85	92,5 (+ 7,5)
Amérique latine	82/86	93 (+ 7)
Moyen-Orient Afr. du Nord	82/87	93,5 (+ 6,5)

► 10. Les 49 pays les plus pauvres dont 35 sont situés en Afrique. Ils comptent 637 millions d'habitants ayant un PIB par habitant de 288 dollars en 1999. Le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans est de 159 pour 1000 naissances (à comparer aux 6 pour 1000 pour les pays de l'OCDE à revenu élevé).

► 11. Si les pauvres sans accès à l'eau consacraient

1 % de leurs faibles revenus aux investissements dans le secteur de l'eau, leur contribution financière totale pourrait atteindre 640 millions de dollars par an. Les contribuables et les autres usagers de l'eau en Afrique subsaharienne pourraient probablement consacrer 0,5 % du PIB aux investissements additionnels dans le secteur de l'eau, ce

qui impliquerait une augmentation de 30 % de leurs dépenses pour l'eau pour financer l'eau des pauvres (1,6 milliard de dollars par an).

► 12. « Financer l'eau pour tous », Rapport du Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau sous la présidence de Michel Camdessus, mars 2003.

nance de l'eau pour que les investissements soient gérés de façon durable. Sans une action des uns et des autres, l'accès à l'eau ne sera pas suffisamment amélioré et les objectifs de Johannesburg ne seront pas atteints.

Au cours des dernières années, l'aide pour l'eau versée par les pays industrialisés aux pays les moins avancés était en diminution alors même qu'étaient adoptés au plan international des objectifs ambitieux en matière d'investissements dans le secteur de l'eau. Le Panel Camdessus a conclu à la nécessité de doubler les flux financiers¹² pour que l'eau potable devienne disponible pour tous et la France a apporté son soutien à cette proposition. Toutefois aucun engagement précis n'a été pris au niveau mondial pour augmenter le montant total de l'aide pour l'eau.

La France pourrait prendre des initiatives concrètes pour promouvoir l'accès à l'eau en Afrique subsaharienne et fournir sans attendre une aide plus substantielle. L'objectif d'un doublement de l'aide moyenne pour l'eau versée au cours de la période 1996-2001 impliquerait d'allouer 200 millions d'euros par an de plus pour l'eau des pays en développement dont l'Afrique.

Afin de mobiliser des moyens financiers hors budget, il conviendrait que la loi française autorise le financement des opérations de coopération humanitaire menées hors de France dans le domaine de l'eau par des municipalités, services et agences de l'eau, notamment dans le cadre de l'initiative du centime pour l'eau. La solidarité directe entre les citoyens des pays industrialisés et ceux des pays africains sans accès à l'eau mériterait d'être généralisée.

Conclusions

Dans tous les pays du monde, la mise en œuvre des mécanismes de solidarité et de péréquation aux niveaux local, régional et national a permis d'améliorer l'approvisionnement en eau et l'assainissement en apportant aux bénéficiaires des ces péréquations une aide au financement des infrastructures et même à une partie des frais de fonctionnement. Ces mécanismes ont permis de renforcer la cohésion sociale en rendant le prix de l'eau plus accessible pour tous les usagers et de renforcer la cohésion territoriale en équipant les zones reculées de sorte que, dans les pays industrialisés, le taux d'accès à

l'eau potable est devenu très élevé.

L'eau est abordable pour tous ou, du moins, presque tous dans les pays développés. Dans la plupart des cas, des mesures concernant le prix de l'eau sont prises pour tenir compte de l'insuffisance des revenus des plus pauvres. Elles mériteraient d'être généralisées et amplifiées pour que le droit à l'eau devienne une réalité pour tous. Le coût de ces mesures de solidarité est très faible au regard du coût des autres solidarités mises en place.

A la lumière des informations recueillies et des expériences des pays industrialisés, il apparaît que

la solidarité entre riches et pauvres permet de répartir le coût de l'eau entre tous sans créer de charges excessives pour les plus aisés. Il n'existe pas de raisons économiques pour ne pas garantir l'accès à l'eau pour tous.

Pour résoudre le défi de l'eau pour tous au niveau global, il faudrait que tous les pays redoublent d'efforts dans ce domaine. Les pays en développement devraient améliorer la gouvernance de l'eau et offrir des garanties aux investisseurs tandis que les pays développés devraient accroître leurs engagements financiers.

Sans un doublement de l'aide globale pour l'eau, les objectifs de la Déclaration du Millénaire comme ceux du Sommet de Johannesburg ne seront pas atteints dans les pays les moins avancés. Les investissements supplémentaires à financer s'élèvent à 10 milliards de dollars par an pour l'ensemble des pays en développement en plus des investissements équivalents pour les pro-

grammes en cours ; ce supplément ne semble pas être hors de portée de la communauté internationale. Il est indispensable dans le cas des pays les moins avancés.

Au niveau de la France, le renforcement de la solidarité impliquerait de consacrer environ 3 % du chiffre d'affaires de l'eau potable, pour améliorer l'accès à l'eau des pauvres en France (100 millions d'euros par an) et doubler le montant moyen de l'aide bilatérale pour l'eau versé aux pays en développement (200 millions d'euros par an). Cet effort additionnel de solidarité pourrait être pris en charge par les usagers dans le cadre de leurs factures d'eau si l'Etat ne peut y faire face dans le cadre budgétaire.

Il serait très souhaitable que la future loi sur l'eau intègre des dispositions qui autorisent le financement de politiques de l'eau fondées sur une plus grande solidarité.

LES VŒUX DE L'ACADÉMIE DE L'EAU CONCERNANT LA SOLIDARITÉ POUR L'EAU POTABLE

En décembre 2002, lors de son assemblée générale, l'Académie de l'Eau a émis les vœux suivants:

● **Tarifification sociale** : le recours à la tarification sociale de l'eau devrait être légalement autorisé ;

● **Aide au développement** : les pays industrialisés devraient augmenter leurs programmes d'aide pour l'eau potable dans les pays en développement ;

● **Mécanismes de solidarité** : les pays à revenus moyens devraient adopter des mécanismes efficaces de solidarité afin que l'eau reste abordable pour les plus démunis.

Elle a également adopté les recommandations suivantes concernant la politique française dans le secteur de l'eau :

● **Aide aux personnes démunies** : la France devrait améliorer ses

mécanismes de solidarité pour l'accès à l'eau des plus démunis et rendre plus efficaces les mécanismes internes existants. Les collectivités territoriales devraient être autorisées à instaurer des tarifs particuliers pour l'eau au bénéfice de certaines catégories de personnes démunies ;

● **Une tarification plus adaptée** : la fourniture d'une première tranche de consommation à un prix inférieur au prix normal constitue une méthode fréquemment utilisée pour favoriser l'accès à l'eau des plus démunis. Pour que cette méthode soit plus équitable, l'idéal serait de tenir compte de la taille du ménage de l'utilisateur ou d'apporter des correctifs à cet effet. Avant de modifier la tarification, il conviendrait de rechercher l'approche la plus appropriée dans le contexte particulier pour satisfaire au mieux aux divers objectifs d'équité et d'efficacité économique pour diverses catégories d'utilisateurs.

En janvier 2004, lors de son Assemblée générale, l'Académie de l'Eau a émis les vœux suivants:

● **Doubler l'aide française pour l'eau** : l'aide publique française au développement dans le domaine de l'eau devrait être rapidement doublée comme annoncé et les moyens supplémentaires dégagés devraient être utilisés en priorité dans les pays les moins avancés où les besoins sont les plus aigus et où les objectifs de Johannesburg en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement risquent de ne pas être atteints ;

● **Une meilleure coopération décentralisée** : des mesures législatives devraient être prises au plan interne français pour autoriser le financement d'actions décentralisées de coopération dans le domaine de l'eau afin d'améliorer la santé publique dans les pays en développement ;

● **Un plan d'action pour l'accès à l'eau** : un plan d'action français en matière d'aide pour l'eau

devrait être élaboré avec la participation des différents acteurs afin de renforcer l'ampleur, l'efficacité et la durabilité des diverses actions menées pour satisfaire aux objectifs de Johannesburg ;

● **La priorité à l'Afrique subsaharienne** : la France devrait mener une action exemplaire en vue de faciliter l'accès à l'eau et à l'assainissement dans les pays d'Afrique subsaharienne. Les projets d'aide français dans le domaine de l'eau menés dans certains de ces pays devraient faire l'objet d'un audit afin de tirer les leçons des actions passées ;

● **L'aide des peuples d'Europe** : les peuples de l'Union européenne ayant un niveau de vie élevé devraient s'impliquer davantage dans des actions visant à venir en aide aux populations africaines dépourvues d'accès à l'eau et contribuer au financement des investissements nécessaires pour que ces populations très déshéritées puissent rapidement bénéficier d'une eau salubre.