

L'eau abordable pour tous dans les pays en développement

Quelle réalité ? Quels résultats ?

SYNTHÈSE DU COLLOQUE
10 avril 2014 – Collège des Bernardins, Paris



Sommaire

Introduction

Patrice FONLLADOSA, président de (re)sources	
<i>Contexte et enjeu d'une eau abordable</i>	3
Jean-Bernard AUBY, professeur de droit public à Sciences Po	
<i>Enseignements et conclusions de l'étude de Sciences Po</i>	4

Table ronde 1

Comment intégrer la tarification sociale sans porter atteinte à la pérennité des services d'eau ?

– <i>Expérience du tarif social au Sénégal</i>	
Tommaso VITALE, professeur associé de sociologie à Sciences Po	5
– <i>Quelles péréquations pour assurer la pérennité des services ?</i>	
Luc RIGOUZZO, président d'Amethis Finance, Bertrand DARDENNE, directeur général d'Aspa Utilities	6-7

Table ronde 2

Comment atteindre les populations démunies et les accompagner ?

– <i>Expérience du tarif social à Bogota et à Santiago du Chili</i>	
Raphaëlle ROFFO, étudiante du master « <i>Governing the large cities</i> » à Sciences Po	8
– <i>Comment atteindre et cibler au plus juste les familles concernées et les accompagner ? -</i>	
Olivier GILBERT, conseil en stratégie sociétale et environnementale, Frédéric NAULET, responsable du programme « eau et assainissement » au GRET (Groupe de Recherche et d'Échange Technologique)	9-11

Table ronde 3

Fondements d'une politique sociale d'accès à l'eau.

– <i>Toute politique d'extension du réseau est une politique sociale en soi</i>	
Céline GILQUIN, directrice adjointe de la division « eau et assainissement » de l'Agence Française de Développement (AFD) et Célia De LAVERGNE, directrice de l'ASTEE (Association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement)	12-14

Conclusion

Michel ROCARD, ancien Premier ministre, ancien député européen, ambassadeur de la République chargé des négociations pour les zones polaires	15
--	----

Introduction

Patrice FONLLADOSA,
président de (re)sources

Je suis très heureux de vous accueillir au collège des Bernardins, une institution dont nous partageons, au sein de notre *think tank* (re)sources, les convictions humanistes. C'est un lieu de réflexion et de débat ouvert à tous et qui place l'humain au cœur des questions de notre société. (re)sources est un laboratoire d'idées que nous avons créé il y a maintenant une dizaine d'années et dont l'ambition est de porter une réflexion la plus large possible sur l'accès des plus démunis aux services essentiels (eau, assainissement et énergie), mais aussi sur toutes les problématiques de santé, d'éducation, d'environnement ou encore de lutte contre la pauvreté qui y sont liées.

Notre *think tank* rassemble des personnalités françaises et internationales, issues du monde politique, associatif et qui ont pour ligne commune d'avoir un esprit libre. Nous nous retrouvons très régulièrement à l'occasion de débats pour partager nos bonnes pratiques, faire émerger des initiatives locales et soutenir les concepts de droit qui concourent à la défense des droits humains.

(re)sources va fêter cette année ses dix ans d'existence, ce qui est bien sûr une fierté mais surtout, la preuve de l'engagement constant de ses membres. C'est aussi une preuve que les causes qui nous réunissent sont universelles et interpellent chacun et chacune d'entre nous au plus profond, parce qu'il s'agit ici de développement humain.

Pourquoi avons-nous choisi ce thème de l'eau abordable dans les pays en développement ? Je vais citer ici trois raisons. **La première est qu'en juillet 2010, les Nations unies ont proclamé le droit à l'eau et à l'assainissement comme un droit humain fondamental.** C'est un droit qui recouvre, je cite, « l'eau potable accessible, disponible et d'un coût abordable ». **Mais si ce droit constitue une première étape décisive, dans les faits, la moitié de l'humanité n'a pas encore accès à une eau de qualité et la paie pourtant très cher.** Le PNUD* préconise qu'aucun ménage ne dépense plus de 3 % de ses revenus pour faire face à ses besoins en eau mais estime également que les ménages les plus pauvres dans le monde y consacrent en fait une part beaucoup plus importante, par exemple plus de 10 % des revenus pour les ménages les plus pauvres d'Argentine, du Salvador ou du Nicaragua ou, plus inquiétant encore, près d'un quart des revenus des ménages urbains parmi les 20 % les plus pauvres en Ouganda.

Le deuxième point, qui rejoint le premier, est **qu'il existe deux problèmes, aujourd'hui, en matière d'accessibilité de l'eau potable : celui de l'accès en lui-même, l'accès technique, et celui lié au tarif.** Ces deux points sont tout à fait corrélés puisque les populations qui n'ont pas accès au réseau dépensent en fait cinq à dix fois plus pour acheter de l'eau, dont la qualité est d'ailleurs parfois douteuse. Et pour certains, c'est-à-dire ceux qui disposent aujourd'hui d'ores et déjà d'un accès à l'eau, le deuxième frein concerne l'accessibilité financière, avec des grilles tarifaires parfois complexes et contestables.

Dernier point : **si, en France, on se penche actuellement sur ces sujets de tarification sociale, cette thématique se pose avec une acuité encore plus forte dans les pays en développement.** Les questions sont simples : qu'est-ce qu'un bon tarif social ? Est-il véritablement social de mettre au point des grilles tarifaires comme celles que l'on connaît ? Par expérience, on constate que certaines créent des effets opposés au but initial. Y a-t-il des systèmes de tarification progres-



sive réellement performants ? N'existe-t-il pas de méthodes qui permettraient de redistribuer de façon plus équitable une forme de solidarité ?

Pour nous aider à répondre à toutes ces questions, **(re)sources a demandé à Sciences PO de réaliser un travail de recherche et d'analyse sur les composantes de ces systèmes tarifaires.** Ce rapport a été construit sur la base de neuf études de cas sélectionnées aux quatre coins du monde.

Engager une réflexion sur l'eau abordable peut sembler une aventure un peu ambitieuse, tant la toile, presque au sens web du terme, est étendue et ouvre sur de multiples volets. Nous avons souhaité orienter notre débat sur trois axes. Tout d'abord, comment maintenir l'équilibre des services d'eau et au fond, **comment en assurer la pérennité** dès lors que l'on intègre des systèmes de tarification ou d'aides sociales en général ? Deuxième axe : **comment cibler et atteindre au mieux les populations bénéficiaires de ces dispositifs ?** Dernier axe, et pas des moindres, **comment rendre possible cet accès pour des personnes aujourd'hui déconnectées, et donc bien sûr, les plus nécessiteuses ?**

L'auditoire est très divers : nous avons des personnalités du monde associatif, politique, institutionnel et économique et je ne doute donc pas de la richesse de ce débat. J'aimerais ajouter que cette conférence est organisée avec le soutien de Convergences, avec qui nous portons également un certain nombre d'aspirations et de traits communs. ●●

* PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

Jean-Bernard AUBY
professeur de droit public
à Sciences Po Paris

L'étude de Sciences PO sur la tarification sociale en matière d'eau a été réalisée pour le compte de (re)sources, sous l'égide de la chaire « Mutations de l'action publique et du droit public de Sciences PO ». La tarification sociale est organisée de manière à faire progresser le tarif en fonction du niveau de revenu des personnes. On obtient ce résultat par une approximation liée au volume consommé, en formulant l'hypothèse selon laquelle les gens plus fortunés consomment davantage. **Le mécanisme de tarification sociale peut reposer soit sur un tarif forfaitaire variable en fonction du revenu ou de la valeur foncière du logement, soit sur une tarification volumétrique progressive ou encore sur un tarif binôme (une part fixe et une part variable).** L'ensemble s'accompagne souvent de mesures sociales complémentaires.

La recherche a examiné neuf cas, six

intéressant des pays en voie de développement – Phnom Penh, Djakarta, le Sénégal, Durban, Santiago-du-Chili et Bogota et trois cas européens : Londres, Barcelone et Dunkerque. Il ressort de l'étude quelques faits marquants : d'abord, **la réussite de Phnom Penh, où l'accès à l'eau s'est puissamment étendu et généralisé grâce à une forte implication politique et administrative, sans doute aussi financière.** Peut-être un autre facteur non négligeable est-il situé du côté de la garantie des paiements par un système de sanctions assez lourdes et automatiques. Le tout est assorti d'un tarif social composé de quatre blocs de consommation avec des tarifs progressifs et un tarif différencié selon les usages : domestiques, administratifs et commerciaux. Le cas de Phnom Penh constitue apparemment une très bonne réussite, à la fois dans la progression du réseau et dans l'organisation de la tarification sociale.

Des échecs relatifs décrits dans le rapport s'avèrent probablement instructifs. À Durban, un volume de 6 m³ par mois et par foyer est délivré gratuitement. Le système en place révèle une erreur d'inclusion dans le sens où celui-ci bénéficie à certains ménages qui n'en auraient pas besoin et une erreur d'exclusion parce que s'il y a tarification sociale, le réseau, de son côté, est insuffisamment développé. Aussi certaines personnes parmi les plus démunies n'ont pas d'autres accès à l'eau que via des pompes ou des bornes-fontaines publiques et donc, ne tirent pas avantage du tarif social.

Le cas de Bogota présente également quelques faiblesses avec un système sans doute un peu plus simpliste. Celui-ci consiste en une tarification variant selon les zones de résidence et en présumant que l'on parvient ainsi à faire varier le tarif en fonction de la richesse et des revenus. Le résultat aboutit à une erreur d'inclu-



sion, en ceci qu'un grand nombre de foyers profitent sans raison de tarifs avantageux. **L'étude conclut que le système qui présenterait les meilleures garanties de flexibilité et donc, d'efficacité, est la tarification linéaire progressive, c'est-à-dire le tarif qui augmente en fonction de la consommation, avec une structure tarifaire en trois tranches :**

- une première tranche correspondant aux besoins essentiels des foyers ;
- une tranche médiane pour les consommateurs moyens susceptible de prendre en compte le nombre de personnes habitant au foyer dans le calcul du plafond de la tranche ;
- une tranche supérieure qui répondrait plus spécifiquement à un enjeu écologique et dissuasif.

L'étude montre aussi qu'aucun système ne peut assurer pleinement sa fonction d'accès de tous à l'eau sans dérive latérale – notamment écologique – si certaines conditions extérieures ne sont pas remplies et s'il n'est pas accompagné des mesures auxquelles je faisais allusion précédemment. Le développement du réseau et son accès sont essentiels. L'étude fait également apparaître le degré de connaissance des populations et de leurs besoins qu'il n'est pas nécessairement facile d'atteindre. Enfin, un point particulièrement important est le fait que **ce type de tarification sociale, qui se fonde essentiellement sur le volume et sur la progressivité du tarif, donc sur le postulat selon lequel les plus démunis consomment moins, doit certainement, à un moment ou à un autre, être accompagné de mesures sociales,** subventions ou autres, pour aider les familles nombreuses démunies. ●●

Table ronde 1

Comment intégrer la tarification sociale sans porter atteinte à la pérennité des services d'eau ?

Quels arbitrages effectuer pour concilier rareté des ressources, viabilité économique du système et équité sociale ? Si le financement résulte du choix des États à répartir l'effort entre les tarifs, les taxes et les transferts, la péréquation peut se faire aussi entre types d'utilisateurs, catégories sociales, services essentiels. Des subventions internationales peuvent compléter dans certains cas les mécanismes de solidarité et de redistribution. Les familles nécessiteuses, quant à elles, s'avèrent prêtes à payer dès lors qu'elles estiment accéder à une amélioration de leurs conditions de vie. Mais il y a lieu d'apprécier dans chaque contexte le prix abordable pour les populations démunies.

Tommaso VITALE
professeur associé de sociologie à
Sciences PO Paris

AU Sénégal, la distribution est assurée depuis 1995 dans les centres urbains et périurbains par un opérateur privé, la Sénégalaise des Eaux. La SDE est à l'origine de plusieurs politiques à visée sociale telles que d'une part la mise en place de branchements sociaux subventionnés, où l'eau est vendue selon un tarif linéaire progressif, et d'autre part le maintien de bornes-fontaines payantes dans certains quartiers pauvres ou informels. Le modèle de gestion de l'eau est régi par un contrat d'affermage couvrant Dakar et 55 autres centres urbains, soit près de 42 % de la population du pays.

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. Le pays a reçu d'importants prêts de l'Agence française de développement, de la Banque mondiale et de banques privées pour l'installation de près de 154 000 nouvelles connexions sociales subventionnées.

La structuration des tarifs sociaux pour l'eau peut être explorée via deux volets : l'accès aux subventions sociales, permettant à certaines catégories de la population de bénéficier de connexions individuelles et les tarifs payés par le consommateur pour l'eau fournie à travers ces connexions et les bornes-fontaines collectives payantes. Le tarif de l'eau délivrée via les connexions individuelles est linéaire et progressif avec les premiers m³ dits « nécessaires aux besoins vitaux » facturés à un prix très faible. Les mètres cubes suivants et la tranche dite « de confort » sont facturés à un prix supérieur. Au-delà, un tarif dissuasif est appliqué. **Une telle tarification progressive linéaire vise à aider les populations pauvres faisant preuve d'un usage parcimonieux de la ressource et à contrôler dans le même temps la consommation des populations aisées en partant du principe que la consommation d'eau d'un foyer augmente en fonction des 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 les périmètres



Tommaso VITALE

affermés, ce qui induit l'idée d'une péréquation spatiale du fait des différences des coûts de production et de distribution mais aussi, de consommation de la ressource selon les zones géographiques. D'autres variations sont introduites, tel un tarif plus faible pour les maraîchers.

Si le branchement est gratuit, une caution de 13 000 francs CFA est exigée ce qui constitue un frein pour les plus démunis. Ceux-là même, souvent des migrants issus de quartiers non stabilisés et très informels, ne disposent pas de titre de propriété et n'offrent aucune garantie aux chefs de quartier. Par conséquent, **le programme, destiné à la frange de la population la plus précaire, bénéficie avant tout aux communautés pauvres structurées et stables.** Les ménages aisés ont souvent accès à des branchements sociaux du fait de la souplesse ou de l'ambiguïté des conditions d'accès.

Le programme des bornes-fontaines payantes, auxquelles les plus pauvres s'approvisionnent, peut également poser un problème d'équité tarifaire. Le prix de vente à la borne n'est en effet encadré ni

Le programme,
destiné à la frange de
la population la plus
précaire, bénéficie
avant tout aux
communautés pauvres
structurées et stables.

par la Sénégalaise des Eaux ni par l'État car une marge est autorisée pour rémunérer le gérant, compenser les pertes et les volumes non payés. Il s'agit donc d'un programme complémentaire et non destiné à fournir les plus pauvres à bas prix. Maintenir un tarif d'eau plus élevé que le tarif social des connexions individuelles conduit par ailleurs à inciter les populations, même les plus faibles, à se tourner vers le branchement particulier.

Concernant l'assainissement, aucun système adapté n'a jamais été pensé, ni sur le plan technique, ni sur le plan social, ni celui politique ou institutionnel, d'où d'énormes problèmes de rejet des eaux grises. Cela montre bien comment les différentes composantes relatives à la problématique de l'eau sont liées et combien la tarification sociale doit être mise en corrélation non seulement avec la question de faire payer, mais aussi avec toute une série de choix politiques et techniques plus larges. À Dakar et dans une partie du Sénégal, la péréquation est intégrée dans un système de tarification sociale exclusivement dévolu au secteur de l'eau et ne permet pas de former des ajustements entre l'eau et un autre service, tel que l'électricité, par exemple. ●

Luc RIGOUZZO
*président exécutif d'Amethis Finance,
membre de (re)sources*

J'ai mené l'essentiel de ma carrière dans des institutions de développement pour terminer comme cofondateur d'un fonds de capital investissement consacré exclusivement à l'Afrique. Ce parcours du public au privé résume bien ma conviction que la fourniture de services, et notamment d'eau, aux plus pauvres ne peut se faire sans l'implication du secteur privé. **Après vingt ans d'expérience, j'en arrive à la conclusion qu'au nom de bonnes intentions, nous condamnons bien souvent l'être humain à ne pas avoir accès à l'eau** et au fond, sans lui demander son avis. Comme pour beaucoup de sujets complexes, nous vivons dans des sociétés très paradoxales où le Prix Nobel de la paix est décerné au fondateur de la microfinance – *j'ai financé beaucoup de projets de microfinance et j'adore ce modèle* –, modèle dont le principe fondateur est de faire payer les pauvres trois fois plus que les riches car on estime qu'en



Luc RIGOUZZO

compensation de ce paiement plus élevé, ils bénéficieront d'un accès à un service qui présente un coût d'opportunité ou un rendement dix fois plus important. Permettre à une femme du Sahel d'acquérir une chèvre donne un taux de rendement interne (TRI) de 400 %. Alors pourquoi ne pas lui prêter à 40 % et c'est bien ce qui se passe en microfinance. Et la condamner à l'absence d'accès à un financement est encore pire. Personne ne s'offusque parce que nous sommes passés en Afrique de 15 millions de propriétaires d'un téléphone portable à 660 millions. **Bien plus de gens très pauvres en Afrique possèdent un téléphone portable, pourtant onéreux, qu'un accès à un point d'eau. Et tout le monde conteste dès lors qu'il s'agit de faire payer l'eau, un bien essentiel.** Nous sommes donc dans une situation irrationnelle et paradoxale. Dans tous les modèles historiques, ce qui coûte, quel que soit le service fourni à un pauvre, n'est pas le prix intrinsèque du bien, mais la distribution, qu'il s'agisse de livrer de l'énergie, de l'eau, une paire de lunettes, un téléphone portable... Et c'est le même, parce qu'en réalité, c'est le coût pour accéder aux pauvres. Et cet effet de distance se traduit pour l'eau par la connexion ou non au réseau. L'eau est peut-être un don de dieu, mais pas les tuyaux... En règle générale, dans tous les métiers que j'ai exercés, c'est assez mathématique : il y a un surcoût de distribution pour donner accès aux services aux pauvres. Il faut bien sûr être vigilant. Même chose pour la microfinance où il est facile de passer de la microfinance à l'usure. En Afrique

du Sud, les gens s'endettaient à 30 % par mois pour se payer des cercueils et des écrans de télévision. Ce n'est pas non plus ce que je plaide. Mais s'agissant d'un bien essentiel comme l'eau, une régulation est nécessaire au risque de faire surpayer les pauvres. Et c'est bien ce qui se passe quand aucune solution n'est proposée. Boire est vital. Les populations exclues d'un accès à une eau potable finissent par tomber malades ou par la payer plus cher dans des systèmes informels privés.

Nous visons tous le même objectif, celui de donner accès à l'eau au plus grand nombre. Je fais partie de ceux qui plaident depuis longtemps pour qu'on accepte que ce soit une activité rentable avec ses conséquences, c'est-à-dire un prix élevé. Je suis convaincu que c'est vraiment pour des raisons idéologiques que l'on condamne les gens à ne pas avoir accès à l'eau, parce qu'ils sont tout à fait capables de la payer.

Au nom de bonnes intentions, nous condamnons souvent l'être humain à ne pas avoir accès à l'eau.

Ce sont des questions politiques, des questions de bailleurs de fonds. En revanche, si l'on veut faire payer l'assainissement, cela devient très vite beaucoup plus cher.

Je préconise de casser les barrières idéologiques pour établir des tarifications qui permettent à des opérateurs privés d'investir. Il importe de les réguler pour éviter une rentabilité excessive mais néanmoins suffisante pour les encourager à s'intéresser aux plus démunis, couvrir les primes de risque et leur donner envie d'investir. En se cantonnant dans des logiques malthusiennes et des logiques de subvention, les situations finissent par peser soit sur les bailleurs de fonds, soit sur les États. Or malheureusement, l'essentiel de l'aide publique totale au développement, doit avoisiner les 100 ou 120 milliards par an et représenter à peine un seul des besoins essentiels : soit l'eau, soit l'assainissement, soit l'énergie. **Dans les pays du Nord, la péréquation sociale fonctionne grâce à l'im-**

portante classe moyenne mais dans des pays où le tarif social s'adresse à 80 % de la population, cela ne peut plus marcher.

La seule solution est donc de faire payer et de confier à des acteurs privés des opérations rentables, comme dans tous les autres secteurs. Ainsi, l'accès à ce service au plus grand nombre est possible.

J'aimerais pour terminer citer l'exemple de Soweto qui était, avant sa réhabilitation, un gigantesque bidonville. Personne ne payait sa facture et l'assainissement était inexistant, ce qui amenait, à l'aval, des tonnes d'eau polluée. La municipalité a décidé de renoncer aux arriérés puis a fait installer des compteurs à prépaiement, ce qui a obligé les personnes voulant avoir accès à l'eau non seulement à payer, mais à payer en avance. Personne n'a contesté, dans un pays où pourtant, le sujet du *black economic empowerment*, du rattrapage social, est un sujet politique majeur. S'il y a bien un endroit où il aurait dû y avoir une révolution, c'est Soweto. Les gens ont payé plus cher et en avance et ont reçu en échange une qualité de service. La consommation d'eau a été divisée fortement, soit des économies considérables pour la ville et surtout, beaucoup moins d'eau à traiter en aval. **La solution est de dépolitiser le sujet et comme dans tout autre secteur, comme celui de la téléphonie mobile, d'accepter que les gens, s'ils le veulent, paient.** ●

Bertrand DARDENNE
directeur général d'Aspa Utilities

INGÉNIEUR et économiste, travaillant depuis 30 ans dans l'eau, je dirige une entreprise qui intervient dans plusieurs pays, soit en conseil, soit en assistance technique à l'exploitation, soit en fourniture de petits équipements dans le secteur de l'eau. Nous portons une vision assez large de ce qui se passe dans le monde et en particulier, de la problématique de l'accès.

Concrètement, deux questions très différentes illustrent le problème de fond. La première est l'accès à l'eau. Il s'agit de passer à un service plus ou moins public ou à un service collectif avec un prix de service collectif mais avec des gens qui se retrouvent seuls, avec des porteurs d'eau... On vise à étendre le service public, avec des tarifs, comme au Sénégal, mais on est encore loin d'avoir atteint tout le monde. **Or les gens qui ne sont pas dans**



Bertrand DARDENNE

le périmètre du service public car situés en zone rurale ou dans des quartiers informels paient très souvent entre 5 et 10 euros par m³. Le coût du service public global s'établit peut-être à 1 euro – ce sont des chiffres génériques, simplement pour fixer les idées –, mais si on le découpe par zone géographique, par densité, il est plus élevé dans les périphéries plus pauvres que dans les centres urbains, qui la plupart du temps, sont plus aisés. En pratiquant un tarif à peu près unifié, une péréquation s'opère, qui amène effectivement les gens intermédiaires, c'est-à-dire situés dans des périphéries mais avec un certain accès à des services publics, à être subventionnés à travers les tarifs sociaux. Mais les gens qui sont les plus pauvres, ceux qui n'ont pas encore accès aux services, paient dix fois plus cher.

Il y a donc un problème de fond : **on cherche à subventionner ceux qui se trouvent au milieu de la ligne, sachant que, plus on les subventionne, moins on assure l'équilibre du service public et moins il y a d'investisseurs qui étendront naturellement le service vers l'extérieur.** On assiste à un problème de lutte de classes, d'une certaine manière, entre la petite bourgeoisie dotée en général d'un poids politique et que l'on cherche à favoriser et le prolétariat suburbain, complètement à côté de l'histoire et qui, en fait, se trouve pénalisé. **Je pense que la question sur le tarif social et le prix de l'eau, en tant que service public, n'est pas une question économique mais politique.** Dans les années 1980, je travaillais à la Banque mondiale et nous avions de grandes réunions sur la capacité des ménages à payer pour l'eau. Soudain, le téléphone portable est apparu dans nos pays et très vite, en même temps, au fin fond de l'Afrique. Il y a effectivement, aujourd'hui, beaucoup moins de gens qui n'ont pas ac-

cès au téléphone portable, même dans les coins les plus reculés d'Afrique, que de gens qui n'ont pas accès à l'eau – et je ne parle pas de l'assainissement... Et nous sommes sans doute tous d'accord pour considérer que c'est moins essentiel à la vie que l'eau, à première vue. Pourtant, cela a marché. Mais il faut bien se demander aussi si le prix de l'eau est vraiment une question sociale, s'il y a des gens qui ne sont pas capables de payer 18 euros pour avoir accès à l'eau.

La difficulté que l'on observe dans beaucoup de pays n'est pas le prix de l'eau mais la capacité du gouvernement à l'augmenter, une question aussi éminemment politique. Au Cap-Vert, à peine plus riche que le Sénégal, il paraît normal de payer deux fois plus cher qu'au Sénégal. Pourquoi ? Parce qu'il y a moins d'eau, parce que c'est ainsi. En Libye, l'eau est gratuite. Vous n' imaginez pas la difficulté de faire passer politiquement la décision de rendre l'eau

Plus on subventionne
ceux qui sont au milieu
de la ligne, moins on
assure l'équilibre du
service.

payante à des gens qui ne la payaient pas. En Tunisie, tout le monde sait que la Sonede, la compagnie nationale de l'eau, pratique, pour des raisons politiques, un tarif national non actualisé depuis très longtemps. La Sonede est en faillite à cause de ces tarifs. Dans de nombreux pays – hormis la Libye, où l'eau n'a pas de prix du tout –, il est clair que si l'on veut faire payer un prix à peu près normal, il faut multiplier le tarif par cinq. Quel gouvernement, aujourd'hui, quelle que soit la valeur – même quand il s'agit de passer de un à cinq centimes –, est capable de mettre sur la table, pour un service aussi politique, aussi symbolique que l'eau, la proposition d'augmenter le tarif de 500 % ? Il s'agit surtout d'un problème politique et l'on observe des divergences, d'un pays à l'autre, sur les valeurs et sur la manière d'intégrer cela. ●

Table ronde 2

Comment atteindre les populations démunies et les accompagner ?

D'une manière générale, on constate une difficulté à atteindre les populations les plus fragiles. Certaines politiques de tarification sociale révèlent des erreurs d'exclusion ou à l'inverse des erreurs d'inclusion. Le ciblage pose la question de l'identification des populations et des paramètres à prendre en compte. Le coût du branchement peut également constituer un frein majeur à l'accès au réseau public et exclure de facto les populations les plus concernées. La mise en place de dispositifs destinés à répertorier les familles et à cibler les aides au plus juste est un prérequis. Cependant le dialogue constitue l'artère essentielle par laquelle des populations fragilisées peuvent accéder à une connaissance de leurs droits réels et par conséquent être mieux identifiés.

Raphaëlle ROFFO
étudiante du master « Governing the
large cities » à Sciences Po Paris

JE fais partie des trois étudiants qui ont participé à l'élaboration du rapport et je vais vous présenter une analyse comparée de deux études de cas : Santiago-du-Chili et Bogota, en Colombie. Il s'agit de deux cas avec des structures tarifaires comparables (une part fixe et une part volumétrique) ce qui sous-entend que les foyers sont équipés de compteurs d'eau. **La part variable fait l'objet d'une tarification linéaire progressive dans les deux villes mais avec un nombre de tranches différent** (deux à Santiago-du-Chili et six à Bogota). A Bogota, les subventions sont basées sur le périmètre géographique et sur les revenus et la situation des ménages dans le reste du pays. À Santiago, la gestion est confiée à une compagnie privée et à Bogota, à une compagnie publique, mais à gestion de type privé. L'échelle de gouvernance varie également : un cadre législatif et juridique national au

Chili mais dans les deux cas, une gestion qui s'opère davantage à l'échelle municipale avec des variations sur l'ensemble du territoire. Les subventions peuvent porter sur la part fixe et la part variable (Bogota) ou uniquement sur la part variable (Chili).

Ces deux exemples sont riches d'enseignements car ils illustrent deux échecs en termes de ciblage de population et révèlent dans un cas une erreur d'exclusion et dans l'autre, une erreur d'inclusion. Les populations concernées se trouvent soit exclues des subventions, soit trop largement prises en compte dans le calcul de celles-ci. En cause, **les modalités choisies pour la tarification n'ont pas permis d'effectuer les bons arbitrages entre les trois dimensions du triptyque fondamental de la mise en œuvre d'une tarification à visée sociale**, à savoir :

- un prix permettant de financer la construction des infrastructures et l'extension du réseau ;
- un prix assez abordable pour garantir l'accès de la population à ce service essentiel ;

- des tarifs assez élevés pour les consommations superflues afin d'encourager les usagers à réduire leur consommation dans une perspective de développement durable.

Dans le cas de Santiago-du-Chili, il s'agit d'une erreur d'exclusion qui résulte principalement d'un problème d'information. La ville de Santiago est dotée d'une énorme machine administrative, très efficace qui permet d'adapter et de moduler les subventions selon les situations des ménages, mais qui présente l'inconvénient, précisément, d'être un appareil administratif : les populations ont du mal à y accéder, par manque d'informations ou de pédagogie autour de ces subventions. Ainsi, une large partie de la population se trouve exclue d'un système de subvention pourtant existant.

L'excès inverse est constaté à Bogota : il s'agit d'une erreur d'inclusion avec 83 % de la population subventionnée, ce qui compromet l'équilibre de la subvention croisée. Les ménages les plus aisés, qui consomment plus à des tarifs plus élevés, ne sont pas assez nombreux pour subventionner les tranches inférieures du tarif. **1% seulement de ce budget est assuré par les consommations des tranches supérieures.**

Pour expliquer ces erreurs de ciblage, il convient de considérer les contextes législatifs et juridiques des deux cas. Au Chili, la législation et le cadre juridique sont nationaux. **L'instauration dans les années 1980 d'une tarification progressive linéaire a provoqué une augmentation du prix de l'eau de l'ordre de 70 %.** **Les ménages les plus pauvres ont donc drastiquement diminué leur consommation d'eau rendant le financement du système inopérant.** Par la suite, d'autres lois ont permis un encadrement plus important de ces tarifs et la création d'un ensemble de mesures de subvention. Ces mesures s'appuyaient sur un dispositif déjà existant pour les télécommunications et l'électricité mais complexe du fait de la nécessité pour les ménages de fournir des preuves administratives. 25 % seulement des deux premiers déciles de la population, en moyenne, parviennent aujourd'hui à accomplir l'ensemble des démarches et donc, à accéder aux subventions. L'information circule de manière informelle et fait l'objet d'une certaine instrumentalisation électorale.



Raphaëlle ROFFO

À Bogota, la gestion s'effectue également à l'échelle municipale. Le maire de Bogota occupe la deuxième place sur la scène politique colombienne. La compagnie publique à administration de type privé est très autonome dans la gestion de l'eau. La loi 142 a institué une structure tarifaire peu lisible composée de six tranches. Or comprendre un tarif social importe pour savoir à partir de quel niveau de consommation le tarif augmente. La base de ces subventions étant géographique biaise également le système, parce que des pauvres peuvent tout à fait vivre dans des quartiers riches et vice versa. Et dans ce cas, on constate également une très forte instrumentalisation politique de la subvention.

Enfin, il n'existe pas de solution miracle ou de schéma universel applicable partout. Il est nécessaire de surveiller l'adaptation d'un système tarifaire au contexte socio-économique, de se doter d'un observatoire qui analyse le comportement des usagers vis-à-vis de ces tarifications, comme c'est le cas à Dunkerque, par exemple. **Comprendre le contexte socio-économique est clé pour parvenir à une tarification efficace.** ●●

Comprendre le contexte socio-économique est clé pour parvenir à une tarification sociale efficace.

Olivier GILBERT
conseil en stratégie sociétale et
environnementale

JE vais vous livrer une vision qui est celle de l'opérateur de service public d'eau et d'assainissement urbain. J'ai passé vingt-trois ans dans ce métier, notamment à l'étranger, au Maroc, et j'ai également travaillé sur le Niger, le Gabon, l'Inde. Le sujet de la tarification sociale est important pour un opérateur urbain de service public, issu du secteur privé ou du secteur public, donc dans une grande ou moyenne ville avec une gouvernance effective de l'eau. Je parle ici de secteurs où existe une autorité publique qui possède la compétence de la gestion de l'eau et de l'assainissement et un opérateur, qui finalement, officie comme son gestionnaire.

Pour ces opérateurs, la question de la tarification sociale se pose en général lorsqu'un changement intervient. Cela peut être la mise à niveau de l'assainissement ou encore la mise en place d'une nouvelle grille tarifaire, comme la loi Brottes en France, dans l'idée d'aller plus loin dans l'instauration d'un système permettant d'appliquer un prix qui soit au plus juste des revenus des habitants. C'est très compliqué... Le système de tarification sociale se pose donc en général pour l'opérateur lorsque l'on passe d'un système à un autre. Ou bien encore, dans les quartiers périphériques, dans des zones non encore connectées où le choix est fait, comme cela a été le cas au Maroc, de raccorder à l'eau les quartiers en passe d'être rénovés. Quant aux quartiers qui ne peuvent l'être pour de multiples questions – politiques, de danger, de risque d'inondation, etc. –, les habitants sont alors relogés dans d'autres lieux. C'est aussi un changement. Dès lors, les opérateurs urbains, doivent mettre en œuvre un certain nombre de dispositions qui n'étaient pas initialement prévues dans le service et qui nécessitent d'innover. Innover du point de vue technique : comment faire passer des canalisations dans certaines rues, dans des reliefs difficiles ? Innover du point de vue financier : comment faire supporter le coût des investissements, puis celui de la tarification ? Comment travailler avec les autorités ? À Tanger, le wali (préfet) avait en effet choisi de faire supporter une partie des investissements sur les taxes foncières, et donc par les nouveaux arrivants de projets immobiliers. L'immobilier ayant explosé à Tanger, cela a effectivement garanti un retour sur

investissement rapide des opérations de branchements sociaux, c'est-à-dire un remboursement plus tôt que prévu... Il est indispensable de concevoir aussi des innovations juridiques et administratives : comment faire pour raccorder, sans créer de précédent, des habitants qui ne possèdent pas de papiers pour habiter à tel endroit ? C'est une question qui engage l'autorité publique. Enfin, il y a les innovations organisationnelles. En effet, les opérateurs travaillent de plus en plus en partenariat avec des associations, des sociologues, et surtout, avec la population elle-même. Parce que **l'innovation fondamentale, pour un opérateur, se situe au niveau de cette nouvelle relation avec les usagers**, puisqu'il faut intégrer dans la démarche les usagers et les futurs bénéficiaires des programmes d'accès à l'eau et aux nouvelles tarifications. **Cette relation**

Pour les opérateurs, la question de la tarification sociale se pose en général lorsqu'un changement intervient.

en direct est importante pour ajuster le bon niveau de service, dont le prix fait partie. Mais quel est ce niveau ? S'agit-il d'une borne-fontaine placée un peu plus près des habitations, qui peut être du domaine du service public ? La borne-fontaine gérée avec une tarification et qui fournit de l'eau vraiment potable peut relever d'un mode de desserte transitoire mais en même temps durer des années. Une bonne gestion peut rendre cette situation tout à fait acceptable. **La deuxième raison de cette relation en direct est bien évidemment l'acceptation du projet par la population bénéficiaire.** Sans cette acceptation, le projet peut être voué à l'incompréhension. Nous avons constaté dans les discussions beaucoup de malentendus. L'importance psychologique du sujet de l'eau produit un impact sociologique et culturel fort. Ce sujet véhicule une valeur humaine beaucoup plus large que l'énergie, par exemple, do-



Olivier GILBERT

maine dont la dimension technique ressort nettement. Il est nécessaire d'obtenir cette acceptation, cette compréhension du sujet par les populations auxquelles le projet sera soumis.

Concernant la dimension abordable, elle est éminemment fonction du contexte. C'est pour cette raison que **les opérateurs doivent progressivement professionnaliser cette relation à la population**. Aujourd'hui, nous avons de plus en plus d'équipes dédiées à la relation avec les populations et en particulier, les populations défavorisées. Leur vocation première est de savoir où elles sont, qui elles sont, parce qu'évidemment, par définition, nous ne connaissons pas celles qui ne sont pas raccordées au service public. **Ces équipes doivent également comprendre comment ces populations sont organisées, connaître le rôle des économies informelles, repérer où elles vont chercher de l'eau, à quel coût. Deuxièmement, elles doivent aussi les rencontrer, dialoguer et organiser la participation.** Si, de plus en plus, la première partie passe par des experts – nous avons fait appel au laboratoire ESSEC IRENE mais aussi le laboratoire J-Pal, d'Esther Duflo, sur cette première partie –, en revanche, dès la deuxième partie, il faut intégrer, dans les équipes, ainsi que cela se fait en Colombie avec le service de gestion communautaire, des services dédiés à ces populations dites défavorisées. Le troisième point, pour lequel l'internalisation est encore plus grande, est l'accompagnement de ces populations pendant le projet de changement de tarification ou de changement d'offre de service, depuis le début et à l'infini, pour les aider à saisir la relation, à remplir les dossiers, à comprendre la facture, à répondre à leurs questions.

C'est une véritable ingénierie, un vrai métier en termes de gestion des ressources humaines. **Cette « gestion communautaire », comme on pourrait l'appeler, doit aussi être intégrée dans les business plans et les budgets des services.** C'est quelque chose que l'on revoit en France: il y a actuellement un transfert du Sud vers le Nord. J'ai été administrateur de l'Union Nationale des PIMMS pendant plusieurs années. Ce sont des agences mutualisées d'EDF, de la SNCF, de la Poste, etc., dans les quartiers. Le dialogue avec la population, le rapport et la médiation de proximité, qui se créent de façon assez naturelle dans ces quartiers, où les relations sont assez traditionnelles, voire même déjà organisées politiquement, comme en Amérique du Sud, permettent vraiment de faire avancer des sujets tels que celui de la tarification sociale du chauffage urbain, de savoir comment acheter des billets de train ou remplir un dossier de retraite, etc. **Cette relation de proximité, essentielle pour l'accès à l'eau et pour faire comprendre et ajuster le bon tarif social, s'avère aujourd'hui un vrai outil pour de multiples sujets de service public.** ●

Frédéric NAULET
responsable du programme eau et assainissement au GRET (Groupe de Recherche et d'Échange Technologique)

J E travaille dans une organisation de solidarité internationale dont l'objet est la coopération au développement, et qui intervient sur la problématique de l'eau potable dans les pays en voie de développement dans un positionnement d'intermédiation. Notre rôle consiste à accompagner tous les acteurs concernés par la fourniture des services d'eau dans la recherche de solutions adaptées. Comment intervenons-nous sur les questions à la fois d'extension et de sécurisation de l'accès à l'eau pour les ménages pauvres?

Parler d'eau abordable renvoie effectivement aux politiques de tarification sociale, mais dans les pays en développement, l'on ne peut pas non plus négliger la question de l'accès à l'eau, donc des politiques de branchements sociaux, du financement des extensions de réseau, etc. Dans tous les cas, on comprend l'importance de parvenir à identifier les bénéficiaires. Qui sont les ayants droit? Comment les identifier? Selon quelle méthode de ciblage? En mobilisant quels

savoir-faire? Etc. Le GRET intervient en général dans des contextes de territoires marginalisés, en essayant d'être méthodique et rigoureux. **Nous mobilisons trois principaux points de méthode. Le 1er est de s'interroger sur la nature des problèmes auquel on cherche des réponses.** Même si cela semble évident, il faut rappeler la grande diversité des contextes: les enjeux diffèrent d'un pays à l'autre, d'une ville à une autre, d'un quartier à un autre. S'agit-il de faciliter l'accès de ménages défavorisés à un réseau existant? S'agit-il d'une situation où les taux

Il est important
d'identifier l'organisation
des territoires et leurs
jeux d'acteurs.

de raccordement sont importants et il faut s'assurer de l'accès des plus pauvres? Sommes-nous dans des territoires où le réseau n'existe pas et où son installation va prendre du temps pour des raisons techniques ou socio-économiques qui rendent difficile la mise en place d'un réseau (exemple des gros bourgs à habitats plus dispersés). Le problème n'est pas le même et possiblement les outils aussi. **Il faut donc en premier lieu initier des discussions avec les acteurs locaux et en particulier, les pouvoirs publics, pour préciser quels sont les enjeux.**

Le deuxième élément de méthode est le diagnostic. Nous nous intéressons à des environnements très incertains et qui, étonnamment, sont caractérisés par une grande hétérogénéité. Dans les bidonvilles de Port-au-Prince où le GRET travaille depuis plusieurs années, cohabitent des ménages très pauvres avec des familles plus nanties. Les pratiques d'approvisionnement en eau potable sont très diverses (camions, revendeurs d'eau...) tout comme le sont les attentes et les représentations des gens. C'est pourquoi **il est important de caractériser au mieux les demandes et de préciser comment ces territoires sont organisés. Quels sont les jeux d'acteurs?** D'une manière générale, le GRET intervient en appui à des opérateurs de service, des

maîtres d'ouvrage, ou des organisations de la société civile. À Port-au-Prince, au début des années 1990, lorsque nous avons commencé à travailler dans l'agglomération, la problématique était de savoir comment délivrer de l'eau dans les quartiers défavorisés, périphériques et centraux de l'agglomération. De nombreux diagnostics ont été réalisés. Il a fallu se donner le temps de comprendre comment ces quartiers étaient organisés (qui sont les leaders ? Comment agissent les gangs ? Quelles sont les pratiques et les attentes des gens ?). Un intense travail d'ingénierie sociale a été déployé pour définir la situation avec les pouvoirs publics.

Enfin, le troisième point de méthode porte sur l'organisation de la concertation. Cela suppose de mettre en place des dispositifs de circulation de l'information et d'animer des processus permettant à différents groupes d'acteurs de s'exprimer : les notables, les femmes, les riches, les moins riches, les enfants... Dans ces activités de consultation, nous mettons en face des populations des acteurs publics, qui n'osaient pas pénétrer dans les quartiers autrefois de non droit. Via des techniques de concertation, nous essayons de tisser des relations de confiance, de mettre à plat les différents intérêts en place – celui des pouvoirs publics, de l'opérateur, du gang du quartier... – pour parvenir, à faire émerger des compromis.

Nous apprenons par ajustement progressif. Il faut accepter que nos actions ne soient pas parfaites. **Les dynamiques dans lesquelles nous nous inscrivons ont un début mais jamais de fin.** Un projet pilote nous a permis de tester des bornes-fontaines gérées par des comités de quartier qui a apporté une certaine satisfaction en phase de test et de déploiement à l'échelle, mais qui s'est révélé inopérant quelques années plus tard lorsque le contexte avait évolué. Plusieurs raisons à cela : des problèmes techniques du fait d'une pénurie d'eau qui appelait à des investissements pour apporter l'eau dans les quartiers et, ajouté à cela, des problèmes de relations entre les quartiers et la puissance publique. Dans un secteur sous haute surveillance sociale, les réussites sont conditionnées à l'existence d'une certaine volonté politique, et donc à une prise de risque politique en intervenant dans des quartiers avec des gangs pour introduire le réseau. Les diagnostics réalisés avaient conduit à la conclusion qu'il fallait travailler avec les gangs en



Frédéric NAULET

essayant de les instrumentaliser tout en sachant qu'ils nous instrumentaliser en retour. Aujourd'hui, du fait d'une situation avec des paramètres différents, ce compromis arrive à bout de souffle. Il s'agit d'un processus dynamique qui évolue en permanence.

En termes de ciblage, on peut citer trois types : **le ciblage par territoire** (cas à Port-au-Prince), **le ciblage via la consommation** (système de tarification progressive

Nous voulons mettre à plat nos différents intérêts – celui des pouvoirs publics, de l'opérateur, du gang du quartier... – pour parvenir à un compromis.

par bloc), **le ciblage via les niveaux de richesse** (pratiqué dans les pays industrialisés et quelques pays émergents). Dans les pays en voie de développement, il est extrêmement compliqué de disposer de données socio-économiques fiables permettant d'estimer les revenus. Dans ces pays fragiles, l'information n'est pas toujours disponible, ou alors la production de ces informations très chère. Nous sommes souvent obligés de bricoler des indicateurs pour approcher ces niveaux de richesse – que l'on appelle des *proxies*.

Nous nous basons sur les équipements ménagers, sur le bâti, etc. avec un résultat plus ou moins précis et parfois coûteux (enquêtes assez lourdes). **La dernière méthode est l'auto-sélection**, que nous utilisons de temps en temps en zones rurales et qui consiste à laisser la communauté décider par elle-même – avec un peu d'encadrement, bien sûr – des bénéficiaires d'une politique à visée sociale.

Je voudrais livrer deux éléments de conclusion : **pour intervenir à un niveau de politique sectorielle, nous devons sortir la tête de notre guidon « eau potable »**. Nous ne parviendrons pas à mettre en place des politiques nationales en faveur des ménages pauvres sans raisonner en termes de protection ou d'assurance sociale. **Nous devons, nous, opérateurs de projets, bailleurs de fonds ou bureaux d'études, être capables d'accompagner les pouvoirs publics vers une meilleure coordination entre ministères** (le Ministère de l'Eau avec celui de la Santé ou celui de l'Éducation). Ces secteurs sont aussi confrontés aux problèmes du ciblage des ménages pauvres : comment identifier des ayants droit ? Un travail de mise en commun et de coordination doit être mené. D'ailleurs, dans les pays industrialisés, nous nous appuyons sur des bases de données transversales. Les administrations fiscales, les caisses d'assurance-maladie permettent aux acteurs de l'eau, publics ou privés, de mieux déterminer comment et à qui s'adresser en la matière.

Enfin, à propos de la volonté politique, elle est effectivement une condition indispensable. Mais selon moi, la décréter ne suffit pas. La question qui se pose est celle du « comment construire une telle volonté ? ». Or, je constate que dans les pays où la société civile est structurée, que les intérêts des ménages pauvres sont entendus, cette volonté politique s'exprime beaucoup mieux. Une société civile organisée agit comme contre-pouvoirs ou comme pouvoirs compensateurs sociaux. Appliquée à l'eau, cette considération est vraiment importante. Certes, il faut s'intéresser à l'économie des services, faire preuve de rigueur et de méthode lorsque l'on essaie d'identifier les ménages pauvres, mais il faut aussi réfléchir à la manière de renforcer les sociétés civiles pour faire susciter cette indispensable volonté politique. 🌍

Table ronde 3

Fondements d'une politique sociale d'accès à l'eau

L'absence de raccordement au réseau signifie un tarif plus cher et un service détérioré. Même si les raccordements aux bornes-fontaines peuvent constituer une bonne alternative à l'accès à l'eau, l'accès au réseau public doit rester l'objectif ultime.

Le paradoxe de la tarification sociale est que les populations les plus nécessiteuses en termes de tarifs sociaux sont aussi les plus déconnectées du service public. La priorité est donc d'aider les familles non connectées pour lesquelles le coût de l'accès à une connexion individuelle reste souvent élevé.

Céline GILQUIN

directrice adjointe de la division « eau et assainissement » de l'Agence française de développement (AFD)

LE point de vue que je vais vous livrer est plutôt celui du bailleur. Je me suis occupée en particulier de sujets sur le Sénégal, le Niger, le Cambodge, la Côte d'Ivoire, de même que de différentes problématiques dans les territoires d'outre-mer également couverts par l'AFD. Il ressort assez manifestement que l'accès à l'eau pose problème. Nous avons parlé du fait que le tarif était a priori abordable pour les ménages raccordés au réseau, mais tout le problème est de se raccorder. Aujourd'hui, un pourcentage important de la population ne l'est pas ; il s'agit en général des plus pauvres dont beaucoup vivent dans les quartiers périphériques. Or le réseau dessert surtout le centre-ville. Ces habitants s'approvisionnent souvent à la borne-fontaine, qui est un point public alimenté par l'eau du réseau situé à une distance relative du foyer, d'où la nécessité d'effectuer plusieurs allers et retours par jour pour porter d'importantes quantités d'eau. Le fontainier devant se rémunérer, le tarif payé par les ménages qui se fournissent à la borne s'élève à minima au double de celui fac-

turé aux usagers équipés d'un branchement à domicile.

La corvée d'eau est pénible et prend du temps. Les ménages font donc parfois appel à des revendeurs d'eau qui livrent l'eau en bidon à domicile. Si la corvée d'eau est évitée, des problèmes de qualité peuvent surgir – dégradation de la qualité pendant le transport – et surtout, des problèmes de coût. Au Niger, par exemple, les prix, en période sèche – période pendant laquelle les tarifs sont plus élevés que pendant la période des pluies – atteignent jusqu'à dix fois le prix facturé aux ménages qui reçoivent l'eau à domicile. Face à un problème d'accès à l'eau du réseau, la première étape consiste donc à l'étendre jusqu'au domicile. Ceci implique de développer les infrastructures, d'augmenter la capacité de production d'eau du réseau et d'étendre les réseaux vers l'ensemble des quartiers, y compris informels, où l'on se heurte à des problématiques particulières : difficultés d'accessibilité, terrains non lotis, problèmes d'adressage, de recouvrement. Des solutions existent telles que le réseau « spaghetti », ou des solutions plus innovantes. L'AFD accompagne l'extension des réseaux à travers le soutien à l'opérateur principal et aux petits opérateurs actifs dans les quartiers périphériques, en les

formalisant et en mettant en place de la régulation pour s'assurer que les tarifs pratiqués sont abordables.

Il est non seulement important de payer l'eau moins chère, mais aussi d'en disposer en grande quantité. De nombreuses études ont montré que les maladies diarrhéiques sont surtout liées à un problème de quantité. En effet, plus l'eau est disponible en quantité, moins on déplore de maladies. L'impact sanitaire est donc nettement plus important sur les populations qui disposent de l'eau à domicile que sur celles qui ont recours à la borne-fontaine (problème de distance et de corvée) ou encore celles qui sollicitent un revendeur d'eau (problème de prix).

Une fois le réseau installé à proximité du foyer, intervient la problématique du coût du branchement. Ce coût, de l'ordre de 150 euros par exemple en Afrique subsaharienne, est élevé. Il représente deux à quatre mois de salaire pour les populations et soulève la problématique de la capacité à payer. En parallèle de l'extension du réseau, il faut donc **développer des mécanismes pour subventionner ces branchements**. L'AFD accompagne également les autorités dans ces démarches. **Ces subventions soulèvent la question du critère : qui sera éligible pour bénéficier des branchements sociaux ?** Les cas sont très différents. Dans certains pays, il existe des critères assez développés. Au Cambodge, par exemple, la régie des eaux publiques – PPWSA* –, qui est gérée très efficacement, a mis en place un programme intitulé Clean water for the poor [de l'eau propre pour les pauvres], qui prévoit différents types de mécanismes suivant le niveau de pauvreté des gens. D'abord, toutes les personnes habitant dans les quartiers périphériques bénéficient d'un abattement de 20 % sur ce prix. Ensuite, un échelonnement de paiement est proposé – ce qui est rarement le cas chez les opérateurs –, et cela fait vraiment la différence : les gens sont prêts à payer même le prix fort si c'est échelonné. Enfin, pour les plus

* PPWSA : Phnom Penh Water Supply Authority



Céline GILQUIN

pauvres – c’est le personnel releveur de la régie des eaux PPWSA qui évalue la pauvreté du ménage sur la base d’un questionnaire –, une subvention variable entre 30 et 100 % est allouée. Au Cambodge, ce système fonctionne parce que la régie est très efficace, et bien qu’il soit assez détaillé, un pourcentage important de la population bénéficie de branchements. À l’inverse, au

Une fois le réseau installé à proximité du foyer, intervient la problématique du coût du branchement.

Niger et en Côte d’Ivoire, les critères sont beaucoup plus simples. Au Niger, un terrain clôturé et une proximité au réseau suffisent. On peut critiquer ces systèmes en considérant l’un trop inclusif et l’autre trop exclusif. **Ce qui compte est de faire preuve de pragmatisme et de trouver un juste milieu entre un système très détaillé, qui ciblera avec précision mais sera coûteux et occasionnera frustrations et attentes, et des systèmes moins compliqués,** qui partent aussi d’hypothèses assez simples comme celle de considérer les populations non raccordées comme les plus pauvres parce que les autres en ont eu les moyens. ●

Célia DE LAVERGNE
directrice de l’Astee (Association scientifique et technique pour l’eau et l’environnement)

POUR décrire les fondements d’une politique sociale d’accès à l’eau, je commencerai par dire qu’une **politique d’accès à l’eau tout court, dans les pays en développement, est une politique sociale en soi**. Ceux qui sont privés de cet accès sont les exclus du système. Et aujourd’hui, **l’accès à des services publics de base (eau, électricité, habitation décente) conditionne souvent l’appartenance à la société**. Tout le monde s’accorde à dire que l’accès à l’eau potable commence par le développement de politiques de branchements sociaux avec des modalités financières adaptées selon les populations. Malheureusement, la forte croissance urbaine dans bon nombre de pays, surtout en Afrique, n’a pas toujours permis de compenser les efforts fournis en matière d’investissement en faveur de l’accès à l’eau. La borne-fontaine, imaginée comme une situation transitoire, demeure alors une réalité quotidienne, amenée à s’installer dans le temps pour une part importante de la population. **Dans une politique sociale d’accès à l’eau, il importe donc de prendre en considération ces bornes-fontaines et de créer les conditions d’un accès de qualité maximale pour les usagers qui y ont recours, ainsi que pour toutes les filières qui suivent via notamment les revendeurs d’eau**. C’est d’autant plus nécessaire que la borne-fontaine est aussi la solution la plus adaptée sur certains territoires difficiles d’accès ou lorsqu’un État refuse de viabiliser un quartier, en raison de son caractère inondable par exemple. La borne-fontaine reste une solution transitoire, le quartier ne pourra pas forcément être transformé de manière à y installer un réseau qui desserve tout le monde. Par ailleurs, les populations les plus défavorisées ne sont pas toutes en mesure de payer une facture mensuelle, en particulier lorsqu’elles sont habituées à payer au jour le jour leur seau à la borne-fontaine. Au Niger, pays dans lequel j’ai travaillé, une campagne de branchements sociaux a eu lieu au début des années 2000. Quatre ans après, près de 15 % des branchements construits étaient fermés. Les études ont montré qu’un ménage sur quatre s’était laissé surprendre par la surconsommation et par le passage à une facture mensuelle. À la borne-fontaine,



Célia DE LAVERGNE

les gens achètent leur seau, donc exactement le volume dont ils ont besoin, et maîtrisent ainsi leur budget. En changeant subitement de système, les populations ont du mal à s’adapter. Il faut les préparer.

Je voudrais revenir à des éléments de discussion évoqués précédemment : **la question des populations qui paient leur eau plus chère à la borne-fontaine ou au revendeur d’eau nous renvoie à l’enjeu de la régulation**. Pour beaucoup de pays, celle-ci se limite à la définition et au contrôle d’un tarif et d’une qualité de service pour les abonnés du réseau. Or la régulation doit aussi couvrir les fontainiers et les vendeurs d’eau, si elle veut concerner tous les usagers du service. Réguler n’est d’ailleurs pas nécessairement synonyme de sanction ; cela passe aussi par l’accompagnement. Ce qui m’amène à mon dernier point : **toute politique sociale d’accès à l’eau repose très clairement sur un volet d’éducation et de sensibilisation, sur une véritable ingénierie sociale qui va permettre d’assurer aux populations nécessiteuses un accès durable à l’eau potable, et en particulier un accès à l’information les concernant, notamment à la connaissance de leurs droits et des modalités d’accès aux subventions**. Ce volet concerne aussi bien une sensibilisation sur la qualité de l’eau et les pratiques en matière d’hygiène des différents protagonistes (conservation, transport, etc.) que les aspects financiers et réglementaires (droits et devoirs des abonnés, facturation mensuelle, risques, gestion financière des coups durs, etc.). Un certain nombre d’opérateurs publics ou privés qui ont fait le pas d’investir sur cette ingénierie sociale s’imaginent à tort qu’une information écrite suffit.

Or certaines populations pauvres sont analphabètes. Les supports de sensibilisation doivent donc être adaptés, notamment lorsqu'une forte tradition orale prévaut. En matière de sensibilisation, il est également nécessaire, au-delà des populations, de reconnaître le rôle central de certains acteurs (leaders d'opinion, etc.), à commencer par les agents de ces opérateurs, premiers vecteurs de l'information dans les quartiers. L'agent, en tant que « Monsieur Eau » du quartier

Toute politique d'accès à l'eau est une politique sociale en soi.

où il intervient et/ou il vit, est interrogé sur la qualité de l'eau, sur les tarifs, sur le droit d'accès à un branchement social, ce qui lui confère par ailleurs un statut social valorisé mais aussi des responsabilités. Il joue donc un rôle important dans l'accompagnement social. Il ne faut pas oublier non plus les fontainiers, les revendeurs d'eau qui peuvent être de bons ambassadeurs de nos messages avec une approche pédagogique adaptée.

Réfléchir à une politique sociale d'accès à l'eau suppose aussi d'en anticiper les effets pervers. Les familles les plus pauvres sont souvent les plus nombreuses. Il peut s'agir de familles coloca-

taires, voire de familles qui accueillent des gens non déclarés. Lorsqu'elles disposent d'un seul compteur, nous l'avons vu, la tarification progressive montre des limites. Lorsqu'elles n'en disposent pas, à supposer qu'elles y aient droit, ces foyers ou regroupements de foyers sont souvent locataires et donc soumises au bon vouloir du propriétaire. Celui-ci peut refuser d'installer le branchement s'il juge le risque trop grand pour lui (risque d'impayés qu'il a peur de récupérer). Il peut aussi au contraire en profiter pour l'installer puis évincer les locataires pour louer plus cher ou vendre un terrain viabilisé qui aura pris de la valeur. Les études que nous avons réalisées au Niger ont fait apparaître ces effets pervers qu'il est important d'anticiper.

En lien avec cette question du foncier, je conclurai avec une vision plus générale sur l'articulation entre les politiques d'accès à l'eau et les autres politiques. Nous avons beaucoup évoqué l'urbain, mais assez peu abordé les problématiques rurales et la solidarité qui peut s'opérer entre l'urbain et le rural. Dans beaucoup de pays, un ministère est souvent dédié à ces problématiques ou en tout cas, une instance les prend en charge. L'eau étant éminemment un sujet transversal, même s'il existe un ministère de l'Eau, on retrouve ce sujet au sein d'autres ministères (agriculture, environnement pour la partie assainissement, énergie, etc.), qui mènent leur propre politique sociale. Il est donc nécessaire d'imaginer la bonne information et articulation entre ces domaines politiques. ●●

Conclusion



Michel ROCARD
*ancien Premier ministre,
ancien député européen,
ambassadeur de la République
chargé des négociations pour les
zones polaires*

MESDAMES, Messieurs, c'est peut-être le sixième ou septième séminaire de (re)sources auquel je participe – je suis un élément du mobilier permanent du think tank... C'est probablement l'un des plus compliqués. (re)sources évolue. Nous avons commencé, avec bonheur, d'ailleurs, par du simple. Ce séminaire est un moment solennel d'une marche de (re)sources vers de plus en plus de complexité. À ceux qui ne le savent pas ou qui ont pris le chemin en cours de route, je rappellerai que notre premier séminaire, si je me souviens bien, fut consacré au droit à l'eau, avec un vif débat sur le fait de savoir si l'emploi du mot « droit » est pertinent quand il n'y a ni sanction, ni délimitation. Qu'est-ce qu'un droit sans sanction ? Le deuxième séminaire était consacré à l'eau et l'assainissement. C'était mieux délimité, plus clair, mais cela avait en commun que le séminaire pouvait s'achever lentement vers une sorte de conclusion ferme : oui ou non, faut-il associer indissolublement l'eau et l'assainissement ? Mais il y avait quelques principes simples. Je me souviens aussi d'un autre séminaire sur l'eau et la santé, qui, lui aussi, naviguait autour de la délimitation d'exigences : on ne plaisait pas avec les risques de santé.

Nous avons aujourd'hui débattu d'une matière non facilement soluble. Ce qui me frappe le plus, c'est peut-être que le plus grand facteur de variabilité des politiques sociales de l'eau est l'enveloppe sur laquelle on entend qu'elles se concentrent et qu'elles servent, laquelle dépend de la part des éléments autres que le fonctionnement du réseau pour l'alimentation permanente de ses abonnés. Mettre dans le prix vitesse d'extension des branchements, connexion avec l'assainissement, oui ou non, connexion avec le traitement des eaux... Est-ce que l'on entend faire financer un peu tout cela par les usagers de l'eau et quelle part va-t-on faire avaler à la puissance publique pour subventionner tout cela, le mot « subvention » qualifiant sa part dans ces affaires-là en même temps qu'éventuellement, son aide sur des politiques de l'eau distinctes ? Je comprenais là qu'au fond, la première des exigences est l'explicitation. Les variables de notre sujet sont trop disséminées, trop multiples. Par conséquent, la demande est à une beaucoup plus grande explicitation et peut-être, une beaucoup plus grande intensité de relation entre toute collectivité publique et ses opérateurs sur l'eau.

À la différence de beaucoup de ceux qui se sont exprimés ici, je ne suis pas un spécialiste de l'eau. Mon métier est autre. Je navigue dans les compromis entre individus pour rendre compatibles les contradictions de leurs ambitions avec les choses à faire. Je fais un métier délibérément connu comme superficiel. Je suis néanmoins sensible au fait que j'ai découvert, ici ou là, y compris en France, un nombre considérable de situations où la collectivité publique se débarrassait de son problème d'eau en passant contrat avec un opérateur chargé de tout : d'inventer le futur, de faire la politique générale, de dire ce que l'on mettrait ou non dans la tarification, ou presque... Et beaucoup d'entre vous, au cours de ces trois tables rondes, m'ont fait comprendre qu'il y avait là une faute et qu'au fond, les opérateurs de l'eau et les populations complices, peut-être même les citoyens, devaient pousser un cri d'alarme. Notre problème devient décisif mais il est de moins en moins soluble en tant que tel, en tant que problème de l'eau, tout seul, sur place, dans la seule relation avec une collectivité publique qui laisse faire. Il y a une explication à la rapidité avec laquelle on entend prolonger les branchements, il y a une explication à la part du budget de la collectivité que l'on va affecter aux investissements, et tout cela doit être dit, doit être décrit. Une des communications portait d'ailleurs sur la fonction de relation avec la population, et j'ai bien aimé cette trilogie du « connaître, préparer et accompagner ». Ces trois mots décrivent bien la chose. Je trouve qu'ils valent non seulement pour décrire la relation entre l'opérateur principal de l'eau et la population qu'il dessert, mais aussi la relation qu'il faut instaurer entre l'opérateur et la collectivité mandataire, qui doit être consciente et si possible, capable de formuler les explications en cause. C'est une des premières conclusions à laquelle je parviens.

Il y a tellement d'incertitudes, de doutes, tellement de problèmes comme le nombre de tranches à retenir pour un barème social. En écoutant l'allusion à ce problème, je me suis d'ailleurs demandé si les tranches d'un barème social de l'eau devaient avoir une définition exclusivement financière ou peut-être incorporer des références plus sociologiques, comme celle de l'alphabétisation, par exemple, ou simplement, le fait d'être géographiquement situé dans un quartier mieux équipé en services qu'un autre, à côté, plus primitif. Je ne suis pas sûr que l'évaluation

purement monétaire soit possible, ce qui, naturellement, aggrave et l'incertitude et la complexité du problème et interdit d'autant plus de terminer sur des conclusions recommandables à d'autres enceintes.

Mais déjà, la bataille contre la simplification et contre l'opacité est une bonne bataille politique pour l'eau. Je vois ici des occasions d'en renforcer l'exigence et l'acuité.

Néanmoins, il me paraît évident qu'une fois ces définitions à peu près clairement établies, une fois décidée la part que les usagers, les consommateurs d'eau dans une région déterminée ou dans un système déterminé devront financer de l'avenir de l'assainissement et de ces autres domaines, la réflexion sur la tarification sociale est tout à fait indispensable.

Ceci m'a fait sauter aux yeux une dernière exigence : au fond, la plupart des opérateurs que vous êtes, qui avez parlé ici, ont besoin, pour ces travaux concrets, dans des situations concrètes, d'une connaissance démographique, sociologique, économique, administrative, comportementale, culturelle de la population bien plus profonde que celle qui souvent, est à leur disposition et sur laquelle il faut établir complicité avec les collectivités pour la leur demander. Cet éclairage est probablement une nécessité. On ne fait pas de politique sociale sans savoir ce que l'on cherche, sans savoir – et souvent, ce sont les insuffisances que l'on veut compenser – les besoins que l'on veut pouvoir satisfaire malgré un manque prévisible. Vous avez été plusieurs à insister sur la nécessité d'un surcroît d'informations dans ce domaine. Cela fait aussi partie, je crois, des demandes résultant de ce colloque (re)sources que l'on peut formuler comme associées à une exigence préparatoire à une politique sociale de l'eau plus saine. ●

Les débats ont été animés par Bernard de La Villardière, membre de (re)sources.

Colloque organisé avec le soutien de Convergences



Contact
Myriam Mahrez Mialdea
info@re-sources-network.com





<http://www.re-sources-network.com>