

Assurer à tous le droit à l'eau : à quel prix et avec quels moyens ?

Le droit à l'eau potable est l'un des huit « objectifs du millénaire » de l'Organisation des Nations unies. Comment l'assurer ? À quel prix et avec quels moyens ? Car le droit à l'eau a un prix.



La borne fontaine numéro 28 au Burundi.

En l'an 2000, les Nations unies ont défini huit objectifs de développement, les huit « objectifs du millénaire », visant à améliorer les conditions de vie à l'horizon 2015 : réduire l'extrême pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomie des femmes, réduire des deux tiers la mortalité infantile, réduire des trois quarts la mortalité maternelle, combattre le sida, le paludisme et d'autres maladies, assurer un environnement durable et améliorer sensiblement la vie d'au moins cent millions d'habitants de taudis.

L'avant-dernier objectif de cette liste se concrétisait par un développement important de l'accès à l'eau : réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population n'ayant pas accès à un

approvisionnement en eau potable, de façon durable. Cet objectif ambitieux supposait ainsi de permettre l'accès à l'eau potable de 1,5 milliard de personnes supplémentaires, soit cent millions chaque année.

Un droit fondamental

Cet objectif est déjà largement atteint : un rapport du Fonds des Nations unies pour l'enfance (Unicef) montrait que, dès fin 2010, 89% de la population mondiale (soit 7 milliards d'habitants) bénéficiait d'un accès à l'eau potable, ce pourcentage devant atteindre 95% en 2015. Mais les objectifs relatifs à la qualité de l'eau restent à la traîne. Selon l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco), 2,4 milliards de personnes sont privées de systèmes d'assainissement de base, 450 millions de personnes dans vingt-neuf pays sont confrontées à des problèmes de pénurie d'eau régulière, et 15 000 personnes dont 6 000 enfants meurent chaque jour de maladies liées au manque d'eau potable (soit dix personnes, dont quatre enfants, par minute).

En juillet 2010, l'Assemblée générale des Nations unies a reconnu formellement le droit à l'eau potable et à l'assainissement comme un droit fondamental. Ce droit international est reconnu par tous les pays. Le contenu en a été précisé : l'eau

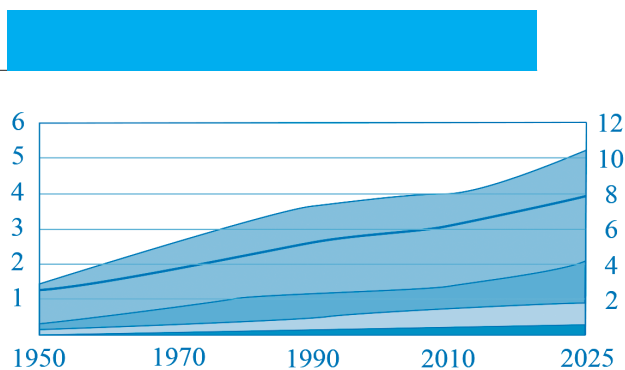
doit être potable, acceptable et accessible ; son coût doit être abordable ; sa quantité doit être suffisante ; l'accès doit se faire sans discrimination. Au Forum mondial de l'eau de mars 2012, Thierry Raes, associé en charge de l'activité « développement durable » chez Price WaterHouse Coopers, constatait : « L'eau est devenue un des grands enjeux contemporains en ce début de troisième millénaire. D'abord dans le cadre des objectifs du millénaire pour le développement qui visent à réduire de moitié la proportion des êtres humains qui n'ont pas accès à l'eau potable entre 2000 et 2015 avant d'envisager ultérieurement la couverture universelle. Ensuite, parce que l'époque de l'eau potable gratuite en quantité illimitée est révolue. La démographie et l'activité humaine ont fait passer l'eau au cours des dernières décennies d'une situation d'abondance dans de nombreuses régions du monde à un statut de ressource rare. »

La conférence « Le droit à l'eau : quelle mise en œuvre effective après sa reconnaissance internationale ? » tenue le 14 mars 2013 à l'Agence française de développement a permis de préciser les contours et les modalités de ce droit. En effet, les disparités entre les richesses des pays développés et la pauvreté des pays du tiers monde soulèvent d'emblée la question : qui doit payer et combien ?

Panorama des ressources en eau

Quand on parle de l'eau potable, il s'agit de l'eau douce, soit 2,8 % du volume total de l'eau sur notre planète, contre plus de 97 % d'eau de mer. Cette eau douce est elle-même répartie comme suit : 2,15 % de glace polaire et 0,65 % d'eau utilisable (0,63 % d'eaux souterraines et 0,02 % d'eaux de surface, lacs fleuves et rivières).

La planète trouve donc la plus grande part de ses ressources en eau potable par forage et pompage des eaux souterraines. Heureusement, cette eau se renouvelle assez rapidement : en moyenne en seize jours pour une rivière et dix-sept ans pour un lac. Cependant, il faut veiller à maintenir cette eau douce propre pour que la pollution ne détruise pas



5 000 km³ d'eau à prélever à l'horizon 2025. À gauche, la quantité d'eau à prélever en milliers de km³, à droite la population en milliards d'habitants, en dessous les années. L'évolution de la population mondiale correspond à la ligne noire épaisse. En bas et en bleu foncé, les quantités d'eau dans les réservoirs, ensuite en bleu clair, l'eau pour les besoins domestiques, puis l'eau pour l'industrie et enfin celle destinée à l'agriculture.

cette très petite partie d'eau utilisable par les hommes.

L'agriculture consomme 70 % des ressources en eau douce pour l'irrigation, les industries 20 %, la consommation domestique 10 %. L'irrigation est évidemment plus importante dans les pays arides ou semi-arides. Ainsi, la plupart des pays en voie de développement utilisent 90 % de leur eau douce pour irriguer leurs terres alors que les pays industrialisés n'en utilisent que 40 %. De plus, ces pays en voie de développement subissent souvent une forte croissance démographique, ce qui entraîne une augmentation des cultures et donc de l'eau utilisée pour irriguer ces cultures.

La consommation domestique ne comprend que 10 % de l'utilisation mondiale en eau douce, mais elle est très inégalement répartie : aux États-Unis, 300 litres par jour et par habitant ; en Europe, 100 à 200 litres par jour et par habitant ; dans les pays du tiers monde, seulement quelques litres à une dizaine de litres par jour et par habitant.

L'eau est aussi très inégalement répartie car neuf pays détiennent 60 % des ressources naturelles renouvelables d'eau douce du monde : le Canada, la Chine, la Colombie, le Pérou, le Brésil, la Russie, les États-Unis, l'Indonésie et l'Inde. Environ quatre-vingts pays, correspondant à 40 % de la population, souffrent de pénurie d'eau.

Assurer à tous le droit à l'eau : à quel prix et avec quels moyens ?

Parmi eux, certains pays n'ont quasiment pas de ressources en eau : le Koweït, Bahrein, Malte, Gaza, les Émirats arabes unis, Singapour, la Jordanie, la Lybie.

L'eau devient de plus en plus rare et se trouve, dès lors, de plus en plus convoitée. Elle constitue un enjeu politique et économique important et en conséquence une source de conflits potentiels majeurs. Pour certains pays, notamment en Afrique subsaharienne, la pénurie d'eau constitue un frein au développement, et donc un enjeu majeur.

Le coût de revient de l'eau

La chaîne de la gestion de l'eau est divisée en huit phases : le captage de l'eau à la source (pompage de l'eau souterraine), le traitement de l'eau pour la rendre potable, le contrôle de la qualité, la distribution de l'eau (c'est-à-dire l'acheminement de l'eau jusqu'au consommateur), le stockage, le comptage de la consommation, la collecte et l'acheminement des eaux usées, l'assainissement des eaux usées (épuration), et le rejet dans le milieu.

On distingue en pratique deux grandes composantes de coûts de l'eau potable : le coût de production (étapes 1 à 3) et le coût de distribution (étapes 4 à 6). Les coûts occasionnés par l'assainissement et l'épuration des eaux usées sont généralement répercutés au consommateur sous la forme d'une taxe, *au prorata* des quantités consommées.

Les coûts de production sont très variables selon les conditions de pompage et de forage. Ils sont également fonction des moyens mis en œuvre pour le traitement (produits chimiques ou station de traitement). Les coûts de distribution sont largement dépendants des taux de pertes ou de fuites. Ces dernières, normalement inférieures à 15 %, peuvent, dans de mauvaises conditions d'exploitation, atteindre plus de 30 %, voire davantage.

À tous les stades de la chaîne de production et de distribution, le coût de l'eau se décompose en :

- coûts d'investissements, liés à la mise en place des installations et des réseaux : forages,

stations de traitement et surtout réseaux de canalisations nécessaires à la distribution. Ces installations s'amortissent en général sur vingt à trente ans, leur amortissement constituant ainsi des coûts fixes, indépendants des volumes produits et vendus ;

- coûts d'exploitation : maintien des réseaux, coûts des produits chimiques, coûts de main-d'œuvre, de relève des consommations, de facturation et de recouvrement. La majorité de ces coûts dépend des quantités d'eau produites, du nombre d'abonnés et des quantités vendues. Il s'agit donc de coûts variables.

Les coûts d'investissements sont très importants, surtout quand il s'agit de raccorder de nouvelles régions et populations au réseau. Il en résulte que, plus un pays est largement desservi en eau potable, moins les coûts de revient du mètre cube d'eau sont élevés. Paradoxalement, le développement du nombre d'abonnés dans les zones rurales, surtout dans les pays en développement, a pour conséquence d'accroître le coût moyen de revient du mètre cube d'eau. Ce constat conduit à la question : qui doit payer l'eau ? Comment établir les tarifs ?

Les politiques tarifaires

Trois catégories de ressources financières peuvent être dédiées au financement de l'eau : les tarifs payés par les usagers, les taxes nationales ou locales dédiées au financement des investissements, et les transferts (bailleurs de fonds et aide internationale).

Dans les pays développés, comme les pays d'Europe du Nord, « l'eau paie l'eau », ce qui signifie que, pour l'essentiel, prix et impôts assurent le financement de l'eau. Pour les plus démunis, des mécanismes de prise en charge restent à identifier pour livrer un volume minimum d'eau, à titre gratuit. Dans les pays en développement, le rôle de l'aide publique est fondamental, le coût élevé des investissements ne pouvant être supporté par les ressources financières disponibles localement. Dans la mesure où cette aide finance généralement des exportations vers ces pays, elle

Assurer à tous le droit à l'eau : à quel prix et avec quels moyens ?

L'élasticité de la demande en eau

Tarif	Année 1			Année 2		
	Consommation	Prix	% de la consommation	Consommation	Prix	% de la consommation
Tranche 1	20	10	60 %	20	10	62 %
Tranche 2	50	50	20 %	50	60	22 %
Tranche 3	100	100	20 %	100	120	16 %
Moyenne	42	36		39,5	38,6	

Quand le prix augmente, la consommation en m³/an diminue. Une augmentation importante et soudaine des tarifs hors tranche sociale se traduit par une augmentation bien moindre du prix moyen, comme le montre l'exemple théorique ci-dessus et sans même compter l'effet d'une trop brutale augmentation tarifaire sur le taux d'impayés des usagers.

De l'année 1 à l'année 2, les tranches 2 et 3 subissent une hausse de prix de 20 %. L'élasticité consommation / prix est de -30 % et la hausse du prix moyen de 7 % (consommation en m³ / an).

Le choix du mode de gestion

Comme tout service public, le service de l'eau peut relever de divers modes de gestion : gestion directe par les collectivités locales ou par une société d'État, ou gestion déléguée (voir l'encadré de la page suivante).

- Gestion directe : la collectivité locale gère directement le service. Cela se matérialise par le recours à une régie.
- Gestion déléguée : la collectivité confie à une entreprise privée ou une personne publique l'exécution du service public tout en conservant la maîtrise de celui-ci. L'entreprise est alors chargée de l'exécution du service. Elle l'assure avec son propre personnel, selon les méthodes de la gestion privée, et à ses risques et périls. La commune lui octroie en contrepartie un monopole d'exploitation du service.

Des variantes plus récentes ont été développées : les BOT (*build, operate and transfer*), BOO (*build, own and operate*), BOOT (*build, own,*

operate, transfer), BLT (*build, lease, transfer*), DBFO (*design, build, finance, operate*), DBOT (*design, build, operate and transfer*)... afin de financer les investissements importants liés au secteur, l'ingénierie des financements de projets étant illimitée à ce niveau.

La difficulté est toujours de définir équitablement le partage des revenus du secteur, la gestion « privée » se faisant souvent avec l'avantage de l'efficacité et de la qualité du service mais au détriment du coût pour les usagers et du maintien à long terme des installations, l'horizon du gestionnaire étant souvent celui de la durée de la concession.

Une belle source... de réflexion

La problématique tarifaire du service de l'eau potable est source de nombreux développements pour les modélisateurs financiers :

- bâtir des systèmes de mesure des coûts permettant de différencier coûts fixes et coûts variables afin d'introduire un tarif progressif, ou

Les trois types de délégation de services publics

Concession : la collectivité charge son cocontractant de réaliser des travaux de premier établissement et d'exploiter à ses frais le service pendant une durée déterminée en prélevant directement auprès des usagers du service public des redevances qui lui restent acquises.

Affermage : les ouvrages nécessaires à l'exploitation du service sont remis au fermier par la commune qui, en règle générale, en a assuré le financement, le fermier étant chargé de la maintenance de ces ouvrages ou, dans certains cas, de leur modernisation ou leur extension. Il se distingue de la concession essentiellement par une durée plus courte et le fermier est rémunéré par les usagers, mais il reverse à la collectivité une redevance destinée à contribuer à l'amortissement des investissements qu'elle a réalisés.

Régie intéressée : la collectivité territoriale passe un contrat avec un professionnel pour faire fonctionner un service public. La collectivité rémunère le « régisseur intéressé » par une rétribution composée d'une redevance fixe et d'un pourcentage sur les résultats d'exploitation.

Les exemples de Paris, du Sénégal, et du Burkina Faso

À Paris, le service de l'eau, après avoir longtemps été délégué au privé, est à présent assuré par une structure publique Eaux de Paris. On consomme en moyenne 120 litres d'eau par jour et par personne dans la capitale française et la dépense journalière en eau pour une famille de quatre personnes est d'environ 1,50 euro. Selon Eaux de Paris, cette dépense a décliné depuis le retour à la gestion publique. Le prix du mètre cube d'eau en 2013 était de 3,1123 €/m³.

Au Sénégal, la gestion est répartie entre une société de patrimoine, la SONES, et une société privée d'exploitation, la SDE. Le tarif est réparti entre la société de patrimoine et la société d'exploitation selon une formule qui assure prioritairement l'équilibre de la société d'exploitation. Si la puissance publique refuse

d'augmenter le tarif, la société de patrimoine est donc directement pénalisée. Les tarifs du mètre cube d'eau potable varient selon les tranches de consommation, de 191 FCFA (soit 0,3 euro) pour la tranche « sociale » à 789 FCFA (soit 1,20 euro) pour les gros consommateurs (tranche « dissuasive »).

Au Burkina Faso, un dispositif de délégation à des opérateurs locaux et un système de péréquation tarifaire entre les zones loties et des zones rurales « non loties » a permis d'étendre les réseaux de distribution dans le respect de l'équilibre de la société nationale (ONEA) et des opérateurs locaux, sans pour autant pénaliser les usagers des zones non loties. En d'autres termes, les plus grands payent pour les plus petits, de manière à assurer un prix minimum pour le minimum vital qui est de 8 m³ par mois. Le prix moyen en zone urbaine est d'environ 210 FCFA (soit 0,32 €/m³).

bien un « coût binôme » dissociant abonnement et consommation,

- concevoir des outils et modèles de simulation différenciés et alimentés par plusieurs scénarios (hypothèses économiques, monétaires, investissements, mode de production et de traitement, taux pertes en eau, branchements privés ou bornes fontaines).

Le point le plus délicat reste souvent la mesure de l'élasticité de la demande en eau par rapport aux tarifs, et d'appréhender les risques d'impayés, les « études sur la volonté de payer » effectuées sur le terrain étant bien souvent trop peu fiables...

D.B.