

Henri Smets

DE L'EAU POTABLE A UN PRIX ABORDABLE

La pratique des États

Étude effectuée avec le soutien de
Académie de l'Eau, France
Secrétariat International de l'Eau (SIE)
Solidarité Eau Europe (SEE)
Conseil européen du droit de l'environnement
(CEDE)

**Académie de l'Eau
2008**

PUBLICATIONS DE L'ACADÉMIE DE L'EAU
disponibles sur le site : www.academie-eau.org

La charte sociale de l'eau (2000)

Le droit à l'eau (2002)

La solidarité pour l'eau potable (2003)

The cost of meeting the Johannesburg targets for drinking water (2003)

De l'eau pour tous (2004)

*Propositions pour de nouvelles règles juridiques
dans le domaine de l'eau & l'assainissement (2004)*

De l'eau saine pour les plus pauvres (2004)

Pour un droit effectif à l'eau potable (2005)

Le droit d'accès à l'eau potable et à l'assainissement (2005)

Le droit à l'eau en Afrique et en Europe (2005)

*Le droit à l'eau dans les législations nationales
The right to water in national legislations (2005)*

*Le droit à l'eau, un droit pour tous les citoyens
The right to water, a right for all citizens (2006)
El derecho al agua, un derecho para todos los ciudadanos*

The right to water at the 4th World Water Forum(2006)

Une aide pour faciliter l'accès à l'eau des plus démunis en France (2006)

Rights and duties associated with the right to water (2006)

Comment mettre en œuvre le droit à l'eau en France (2006)

La reconnaissance officielle du droit à l'eau en France et à l'international (2006)

Implementing the right to water in France (2007)

Le rôle des municipalités dans la mise en œuvre du droit à l'eau (2007)

Le droit d'accès à l'eau dans le contexte méditerranéen (2007)

L'accès à l'eau potable et le droit international (2007)

La prise en charge des dettes d'eau des usagers démunis en France (2008)

DE L'EAU POTABLE A UN PRIX ABORDABLE

La pratique des États

Henri Smets
Membre de l'Académie de l'Eau

**Académie de l'Eau
2008**

PRÉFACE

Le droit à l'eau implique l'accès à l'eau potable à un prix abordable de la même manière que le droit à la santé implique des soins de santé à un prix abordable. Aucun médecin ne peut refuser de soigner un malade sans ressources et aucun professionnel de l'eau ne peut refuser de fournir de l'eau potable à une personne démunie. Pour l'Académie de l'Eau, la "solidarité entre riches et pauvres" devrait donner accès à l'eau pour les plus démunis (Charte sociale de l'eau, 2000).

Après de longs débats, la France a adopté en 2006 la loi sur l'eau et les milieux aquatiques qui instaure le droit à l'accès à l'eau "dans des conditions économiquement acceptables par tous". Cette nouvelle obligation juridique figure aussi dans le droit d'autres pays.

Chacun doit désormais bénéficier de l'eau potable qu'il soit en mesure d'en payer le prix ou non. L'absence de revenus ne peut servir d'excuse pour refuser de fournir de l'eau potable à celui qui en manque. Si la société civile et les pouvoirs publics sont favorables au principe d'un prix abordable de l'eau potable, il manque une définition et un instrument pour mesurer ce caractère "abordable".

Le prix de l'eau potable augmente dans tous les pays à cause du renforcement des exigences en matière de qualité de l'eau, de protection de l'environnement et de qualité des services de l'eau et de l'assainissement. Ce renchérissement est parfois accentué par le désengagement des pouvoirs publics du secteur de l'eau et de l'assainissement.

Plus le prix de l'eau augmente et plus pressante sera la nécessité de rendre effectif l'accès à l'eau à un prix abordable. Pour y faire face, des aides ciblées pourront être accordées et des tarifs réduits pourront être mis en place. Chacun bénéficiera des services de l'eau mais sans nécessairement contribuer de façon égale à son financement.

L'Académie de l'Eau a conscience que le concept d' "**abordabilité**" a été rarement analysé jusqu'ici alors que le caractère abordable de l'eau est devenu une "valeur commune" de l'Union européenne. Désireuse de promouvoir l'accès à l'eau pour tous, elle a encouragé la préparation d'un rapport sur le prix abordable de l'eau

dans les différentes régions du monde. Elle a donc chargé l'un de ses membres éminents, **Henri Smets**, d'effectuer une analyse juridique, économique et statistique du prix de l'eau dans la perspective de faciliter l'accès à l'eau pour les plus démunis.

L'auteur examine dans différents pays le prix de l'eau et les politiques sociales qui y sont associées. Il observe qu'il existe une certaine convergence dans les comportements des divers gouvernements en matière de tarification de l'eau. Dans un pays développé, l'eau pèse peu dans le budget des ménages sauf pour les ménages pauvres. Dans les pays moins développés, les plus démunis risquent de devoir consacrer une part beaucoup plus importante de leurs ressources pour l'eau même si cela se fait au détriment de la satisfaction d'autres besoins essentiels. La valeur élevée de la part de l'eau dans le budget de certains ménages conduit à s'interroger sur les mesures à prendre pour que cette part ne soit pas disproportionnée par rapport à celle des ménages moyens.

Les gouvernants de nombreux pays se sont rendu compte de la gravité du problème du prix de l'eau et ont mis en place des dispositifs particuliers pour venir en aide aux plus démunis.

L'Académie de l'Eau considère qu'il est indispensable de clarifier le concept de prix abordable et de rechercher des solutions pragmatiques pour que l'eau reste disponible pour tous. Elle souhaite que les responsables politiques et ceux du secteur de l'eau apportent une solution à ce problème en s'inspirant, le cas échéant, des mesures prises par ailleurs pour que chacun ait accès aux soins de santé .

Pr. Marc Gentilini
Président de l'Académie de l'Eau

Novembre 2008

DE L'EAU POTABLE A UN PRIX ABORDABLE

Résumé :

L'accessibilité économique ou abordabilité de l'eau potable de réseau peut être caractérisée d'un point de vue statistique par un indice comparant la facture d'eau potable et d'assainissement d'un ménage à son revenu disponible. Dans les pays industrialisés, les ménages sous le seuil de pauvreté de 50% du revenu disponible médian dépensent en général environ 2.6% de leurs revenus pour l'eau et l'assainissement. Dans les pays en transition et les pays en développement, les dépenses des ménages démunis sont généralement beaucoup plus élevées. Dans de très nombreux pays, les pouvoirs publics ont pris des mesures pour aider les ménages pauvres à payer leurs factures d'eau ou pour alléger ces factures par des tarifications ciblées. L'effet de ces mesures, pour le cas d'eau potable distribuée par réseau, est généralement de ramener les factures d'eau des ménages pauvres en dessous de 2.6% du revenu disponible du ménage dans les pays industrialisés et de 6% dans les autres pays. La convergence entre les comportements des pouvoirs publics de nombreux pays concernant le niveau maximal des dépenses d'eau des ménages pourrait donner une base objective pour quantifier la notion d'inabordabilité (caractère inabordable) de l'eau . En revanche, on observe de nombreux cas où les ménages démunis doivent consacrer plus de 7% de leurs revenus à l'eau, ce qui montre que certains pays acceptent que les ménages pauvres soient tenus de supporter des dépenses élevées pour acquérir leur eau. Il n'existe donc pas un consensus au plan mondial pour définir un seuil d'inabordabilité mais seulement des pratiques nationales variables.

Drinking water at an affordable price

Abstract :

Economic affordability of drinking water provided by supply networks may be described from a statistical viewpoint by an index comparing the water and sanitation bill of a household to its income. In industrialized countries, households with an income below 50% of the median disposable income generally spend approximately 2.6% of their income for water and sanitation. In transition and developing countries, higher expenditure for water by households are generally observed. In many countries, public authorities have taken measures to help poor households to pay their water bills or to reduce them through targeted tariffs. In the case of drinking water supplied by networks, the effect of such measures is generally to reduce the water bills of poor households to less than 2.6% of their disposable income in industrialized countries and to 6% in other countries. The similarity of approaches by many countries concerning the maximum level of water expenditure for households could provide an objective basis for quantifying the concept of water unaffordability. On the contrary, the fact that many poor households must spend over 7% of their income for water shows that some countries accept that poor households have large water expenditure. Thus there is no consensus at worldwide level to define a level of unaffordability for water but only differing national practices.

DE L'EAU POTABLE A UN PRIX ABORDABLE

La pratique des États

Synthèse

Pour mettre en œuvre le droit à l'eau, il faut non seulement que l'utilisateur dispose de l'accès à une eau potable mais il faut aussi que cette eau soit disponible à un prix "abordable" compte tenu de ses capacités contributives. Cette exigence figure à la fois dans les textes internationaux (Déclaration de Dublin de 1992, Observation générale n°15 sur le droit à l'eau de 2002, etc.) et dans le droit interne; elle s'exprime par la référence à un tarif équitable, à un tarif reflétant la solidarité sociale ou à un accès à l'eau à des conditions économiquement acceptables. Au niveau de l'Union européenne, le Protocole n°9 au Traité de Lisbonne (2007) sur les services d'intérêt général établit que le caractère abordable de l'eau est une valeur commune de l'Union. Mais tant que la notion de prix abordable est mal définie, ce Protocole n'aura que peu d'effets.

L'accessibilité économique de l'eau et son contraire le caractère inabordable ("inabordabilité") du prix de l'eau sont des concepts économiques et sociaux qui peuvent être mis en œuvre en comparant le prix de l'eau potable de réseau consommée par un ménage et le revenu dont il dispose pour payer cette eau et l'assainissement associé. Dans d'autres circonstances, on pourrait mesurer la durée de l'effort journalier à fournir pour puiser, acquérir et transporter l'eau potable d'un ménage. Dans ce rapport, nous nous limitons au cas de ménages pauvres alimentés par un réseau de distribution d'eau potable et risquant de perdre cette alimentation si l'eau n'est pas payée.

Plusieurs bases de données statistiques permettent en principe de calculer l'indice d'inabordabilité de l'eau pour le consommateur médian dans les pays industrialisés et, par extrapolation, pour les ménages sous le seuil de pauvreté. Pour faciliter les comparaisons, la consommation d'eau est normalisée à 120 m³ par ménage et par an et le revenu moyen disponible des ménages pauvres est normalisé à 40% du revenu médian disponible.

Comme la dépense d'eau représente une très faible part du revenu disponible des ménages médians, la question de l'inabordabilité de l'eau potable ne se pose pas pour la majorité de la population des pays industrialisés. Au contraire, pour les ménages démunis, c.-à-d. pour environ 5% à 15% de la population, le montant moyen des factures d'eau divisé par le revenu disponible est généralement assez proche de 2.6%. Le faible écart entre les valeurs observées de cet indice dans les différents pays industrialisés est probablement dû à un consensus politique sur la part du prix de l'eau supportée par les pouvoirs publics et la

part qui devrait raisonnablement être prise en charge par les usagers.

Pour les pays en transition et les pays en développement, les données statistiques sur le prix de l'eau et les revenus sont moins fiables. Les politiques de tarification sont très différentes : quelques pays favorisent le recouvrement intégral des coûts, d'autres fournissent d'importantes subventions pour les investissements dans le secteur de l'eau en prenant parfois en charge une partie des frais d'exploitation. Dans de nombreux cas, l'indice d'abordabilité pour les ménages médians est supérieur d'un facteur deux à celui observé dans les pays industrialisés. Pour les ménages pauvres, l'indice est encore plus élevé sauf s'il y a une tarification sociale efficace ou des aides ciblées.

L'indice d'abordabilité, simple outil statistique pour décrire l'incidence du prix de l'eau sur le budget des ménages, prend tout son sens s'il est utilisé pour fixer un prix socialement acceptable ou raisonnable de l'eau ou le montant des subventions dans le secteur de l'eau. Les politiques des pays dans ce domaine varient beaucoup entre elles. La tendance récente dans les pays avancés est que "l'eau paye pour l'eau", c.-à-d. la fin des subventions directes du secteur de l'eau et le recours éventuel aux subventions croisées. Certains pays développent des politiques particulières de solidarité pour l'eau alors que d'autres considèrent que la solidarité relève des politiques sociales en général sans qu'il soit nécessaire de traiter l'eau séparément.

Dans plusieurs pays, les pouvoirs publics se sont officiellement fixé comme objectif d'éviter qu'un ménage ne soit obligé de consacrer plus qu'une certaine fraction de ses revenus à l'eau potable. D'autres, sans en faire un objectif officiel, utilisent un niveau de ce type comme référence pour évaluer leurs politiques de tarification de l'eau.

De nombreux pays ont pris des mesures à caractère social pour alléger les factures d'eau des personnes démunies sans nécessairement se référer à un indice d'abordabilité. Les pouvoirs publics ont adopté des tarifications ciblées ou instauré des aides sociales pour l'eau ou des aides aux ménages endettés pour leur permettre d'honorer leurs factures d'eau quand ils n'y parviennent pas. Ces mesures ciblées se traduisent par des réductions substantielles de la dépense d'eau et permettent généralement de ramener les factures d'eau à moins de 3% du revenu disponible pour des catégories de ménages pauvres dans les pays industrialisés.

Dans les pays en développement, la tarification fait généralement appel à une première tranche de consommation facturée à un prix réduit. Cette mesure aboutit à créer une subvention croisée en faveur des ménages ayant une consommation faible qu'ils soient aisés ou démunis. En outre, il existe des aides sociales pour l'eau ou des réductions tarifaires pour les plus démunis, ce qui démontre que la notion d'abordabilité a reçu une traduction concrète dans certains de ces pays.

Dans le cas de l'eau potable délivrée par des réseaux, la grande convergence des comportements des autorités responsables justifie ex post le choix d'un seuil d'inabordabilité légèrement supérieur à 2.6% dans les pays industrialisés, seuil fondé sur l'observation des décisions collectives et non sur des calculs ou considérations théoriques.

Dans les pays en transition et en développement, on observe des indices d'abordabilité nettement plus élevés que dans les pays développés. Le seuil d'inabordabilité appliqué dans les pays moins développés est généralement supérieur à 5% du fait de l'insuffisance, voire de l'absence, de mesures d'aide ciblée.

A l'expérience, il apparaît que les systèmes de tarification de l'eau potable de réseau peuvent être adaptés pour être à la fois économiquement efficaces et socialement équitables. Pour y parvenir, il faut introduire dans la tarification des informations concernant l'utilisateur et de ne pas se limiter à mesurer la consommation d'eau d'un nombre indéterminé de personnes chez l'abonné. Le principe d'égalité de traitement des usagers du service public n'interdit pas de tenir compte des capacités contributives différentes des usagers et d'organiser les péréquations tarifaires pour que l'eau soit d'un prix abordable pour tous. Toutefois la loi devra parfois autoriser la création de dérogations au principe du tarif unique pour tous et le gouvernement devra, par des aides et subventions ciblées, donner une portée concrète à la référence à des tarifs "solidaires" ou "équitables" inscrite dans la loi. A cet effet, il faudra définir qui bénéficiera des mesures d'aide pour l'eau, qui en paiera le coût (l'utilisateur, les pouvoirs publics, les contribuables, etc.) et qui gèrera le système d'aide. Le distributeur a un rôle à jouer dans ce domaine bien que secondaire, car les décisions principales sont prises par les pouvoirs politiques.

Lorsque les pouvoirs publics n'interviennent pas spécifiquement dans la prise en charge des dépenses d'eau des ménages, ils offrent parfois des aides pour faciliter l'accès au logement et aux services associés (aide au logement, "bouclier" logement), ce qui contribue à couvrir le prix de l'eau dans l'ensemble des services. Dans certains pays, la question de l'inabordabilité de l'eau ne se pose pas car les subventions de l'eau sont très élevées, mais cette situation risque de changer car les subventions pour l'eau sont en régression.

L'eau potable a atteint un tel prix qu'elle est devenue inabordable pour certaines personnes dans certaines régions alors qu'elle est abordable pour la très grande majorité. Le nombre de personnes affectées par le prix de l'eau est relativement faible dans les pays développés mais est élevé dans les pays en transition ou en développement. Pour pallier cette situation, il faudrait faire appel à des mesures ciblées au bénéfice des plus défavorisés et les financer.

Recommandations :

Pour favoriser l'accès de tous à l'eau potable et à l'assainissement et être en mesure d'augmenter, si nécessaire, le prix de l'eau sans engendrer des problèmes sociaux, les pouvoirs publics devraient promouvoir les actions suivantes:

a) inscrire dans la loi le principe selon lequel l'eau doit être d'un prix abordable pour tous ;

b) adopter une définition de l'indice d'abordabilité de l'eau et évaluer l'indice d'abordabilité pour différents groupes sociaux dans différentes régions ;

c) promouvoir un débat sur le choix de mesures appropriées de tarification de l'eau ou d'aide ciblée répondant aux souhaits des usagers et sur les modalités de leur financement afin que l'eau soit d'un prix abordable pour tous compte tenu des autres dépenses indispensables des ménages ;

d) examiner si les responsables de la tarification de l'eau sont juridiquement en mesure d'introduire des tarifications différenciées, des tarifications à vocation sociale ou autres systèmes équivalents d'aide ciblée afin de faciliter l'accès à l'eau à un prix abordable pour les ménages démunis ;

e) élaborer les divers éléments d'une politique sociale de l'eau mettant en œuvre le principe que l'eau doit être d'un prix abordable pour tous et faire rapport sur la mise en œuvre progressive de ces politiques qu'elles soient fondées sur des mesures ciblées ou des mesures sociales générales.

Avertissement : Bien que les questions d'abordabilité de l'eau potable et de l'assainissement présentent un intérêt plus grand dans le cas des pays en développement, il est nécessaire de montrer que ces questions peuvent être résolues dans le cas des pays développés qui disposent des moyens financiers nécessaires et des moyens statistiques pour mener une analyse approfondie et qui mettent en place des politiques sociales élaborées. Ce rapport est exclusivement consacré à l'eau potable et à l'assainissement de populations branchées à des réseaux.

DE L'EAU POTABLE A UN PRIX ABORDABLE

INTRODUCTION

Selon le Secrétaire général de l'OCDE, M. Angel Gurría,

*“Measures need to be set in place to ensure **affordable** access by the poorest to adequate water supply and sanitation”.*¹

Pour progresser dans cette voie, il faudrait donner une portée concrète à la notion de prix abordable et promouvoir des mesures de mise en œuvre.

L'objectif de ce rapport est de montrer que le caractère abordable de l'eau peut être quantifié et que de nombreux pays ont déjà pris des mesures pour rendre l'eau abordable pour tous. Leurs exemples pourraient inspirer d'autres pays qui évoquent souvent l'abordabilité de l'eau sans lui donner un caractère opérationnel ou qui agissent comme si l'eau était abordable pour tous alors qu'elle ne l'est pas nécessairement.

Dans les pays industrialisés, l'eau est à un prix abordable pour la grande majorité des ménages. Toutefois avec l'augmentation continue du prix de l'eau, un nombre croissant de ménages démunis risque de trouver l'eau de plus en plus inabordable. Beaucoup de pays ont pris des mesures pour que les plus démunis puissent payer leur eau ; ils ont inscrit dans leur droit interne le principe que l'eau doit être d'un prix abordable et l'Union européenne a inscrit dans un Protocole au Traité de Lisbonne ² que le caractère abordable du service de l'eau est une “valeur commune de l'Union”. En outre, ce Protocole s'exprime en faveur de la promotion de l'accès universel, ce qui sous-entend l'accès de tous aux services de l'eau et de l'assainissement.

Dans la réalité, les mesures prises par les pays développés sont parfois insuffisantes et certains ménages se trouvent contraints de consacrer une part non négligeable de leurs revenus pour l'eau et l'assainissement. Ils doivent de ce fait réduire d'autres dépenses essentielles comme la nourriture ou les soins de santé.

¹ OECD Forum Paris, 14 May 2007. “Water : how to manage a vital resource”.

² Voir Annexe 1. Ce Protocole de 2007 entrera en vigueur avec le Traité de Lisbonne.

Encadré 1

DIVERSES SITUATIONS D'APPROVISIONNEMENT EN EAU

	Branchement au réseau d'approvisionnement		Pas de branchement au réseau
	Abonné direct	Abonné collectif	
COMPTEUR DE CONSOM. (prix fonction de la consom.)	€/m ³	€/m ³	€/seau
PAS DE COMPTEUR (prix forfaitaire)	€ par ménage	€ par ménage	gratuit
	Risque de coupure d'eau	Pas de risque de coupure	

Abonné collectif : locataire ou copropriétaire dans une habitation de plusieurs logements avec un seul compteur ou des compteurs divisionnaires .

Abonné direct : usager abonné ayant un compteur individuel du distributeur.

Dans plusieurs pays en transition³, le prix de l'eau (y compris l'assainissement) a crû très rapidement au cours des dernières années et est devenu élevé au regard des revenus des ménages. Comme il augmentera encore, l'eau sera inabordable pour une partie significative de la population.

Dans de nombreux pays en développement, l'eau de réseau est vendue à un prix qui ne couvre même pas les frais de fonctionnement. Dans ces cas, le prix de l'eau va devoir augmenter et risque de devenir "inabordable" pour beaucoup d'utilisateurs.

Dans cette étude, nous nous efforçons de préciser ce que pourrait signifier un "accès à l'eau à des conditions économiquement acceptables" comme inscrit dans la loi française sur l'eau (Annexe 1, section 3.2.e et Annexe 5), ou encore la notion de "prix abordable" de l'eau potable inscrit dans le droit d'autres pays, afin de lui donner un contenu opérationnel dans le cas d'utilisateurs qui :

- a) consomment de l'eau potable fournie par un réseau d'approvisionnement⁴ (Encadré 1) et
- b) payent leur eau ainsi que le prix de l'assainissement collectif associé.

Notre approche est fondée sur l'observation des politiques suivies par les pays et non sur des considérations d'ordre théorique, idéologique ou éthique. Elle trouve sa justification dans le fait que le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement est un droit à de l'eau et un assainissement à un prix abordable (Annexe 2).

Nous nous sommes limités au cas de personnes branchées à des réseaux d'eau et d'assainissement car il s'agit de services publics soumis à la condition de couverture universelle et d'accessibilité économique. Nous n'avons pas traité des personnes sans branchement qui se fournissent aux sources et bornes-fontaines, ou qui acquièrent de l'eau en bouteille ou s'alimentent aux camions-citernes et payent un prix fixé librement par le

³ OECD : *Water Management and Investment in the New Independent States*, OECD, 2001. OECD : *Financing Water Supply and Sanitation in EECCA*, OECD, 2006. OECD: *Implementation of a National Finance Strategy for the Water Supply and Sanitation Sector in Armenia, Sound Tariff Policy (Task 3)*, EAP Task Force, OECD, 2007.

⁴ Les utilisateurs en habitat collectif achètent un service global de logement et de services associés (chauffage, eau chaude et froide, etc.). Les problèmes d'inabordabilité se posent aussi mais de façon moins sensible. Les proportions de locataires parmi les ménages en dessous de 60% du revenu disponible médian en Europe sont les suivantes : Allemagne, 63% ; Pays-Bas, 62% ; Danemark, 57% ; Autriche, 54% ; France, 52% ; Luxembourg, 50% ; Belgique, 48% ; Royaume-Uni, 47% ; Italie, 27 % ; Espagne, 17 %.

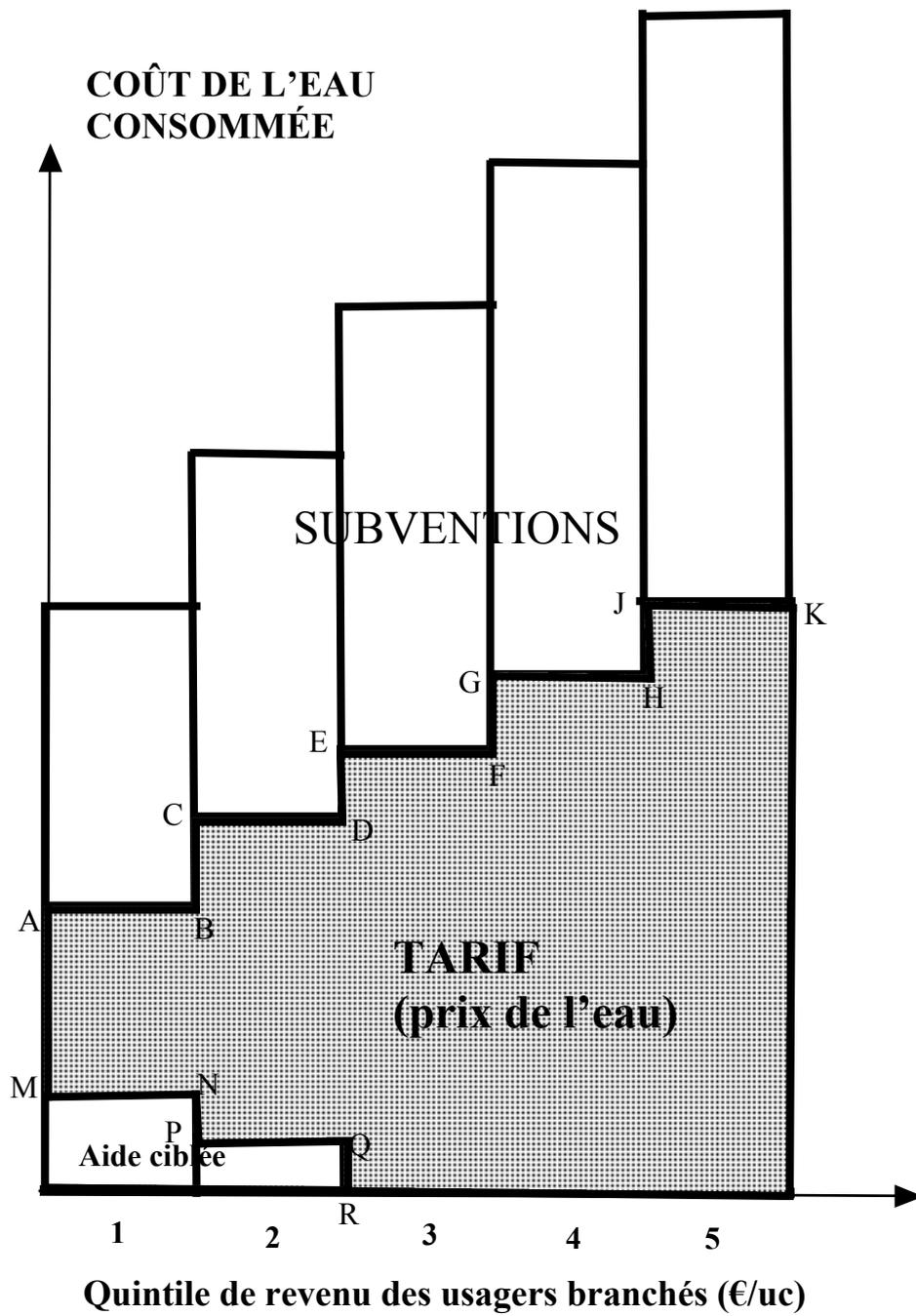


Figure 1. PRISE EN CHARGE DU COÛT DE L'EAU
 (tarif : ABCDEFGHJK, aide ciblée sur les quintiles 1 et 2 :
 MNPQR et subventions du service de l'eau).

marché sans référence à la notion de prix “abordable”.⁵ Nous n’avons pas non plus traité des frais de branchement et d’achat des équipements sanitaires des logements qui sont très élevés. Dans notre cadre conceptuel, il y a décision d’acquisition de l’eau potable par un usager déjà branché et une décision de fourniture de cette eau par un distributeur exploitant un réseau, c.-à-d. une transaction sur la base d’un prix établi ou contrôlé par les pouvoirs publics et connu de l’usager.

Nous cherchons à fixer le niveau au-delà duquel le prix de l’eau potable de réseau⁶ serait jugé inabordable (“unabordable”, économiquement inaccessible) plutôt qu’à déterminer si ce prix est abordable. A la différence des biens ordinaires, le prix d’un bien ou d’un service essentiel auquel chacun a droit (poste, télécommunications, électricité, eau, etc.) n’est pas fixé par le marché seul et doit être d’un niveau généralement acceptable pour les responsables politiques. Du fait de cette contrainte, les usagers ne payent pas nécessairement le “vrai” prix de l’eau et ils bénéficient parfois de prix subventionnés, voire même de la gratuité. Le risque est que des exigences d’acceptabilité sociale n’entraîne des déséquilibres comptables et que le régulateur ne conduise l’opérateur à la faillite.

Notre approche met l’accent sur un prix abordable auquel un usager démuné aurait “droit” et pas sur une approche de charité à l’égard de la fourniture d’eau aux plus pauvres (Voir Annexe 1 décrivant les textes législatifs pertinents dans les différents pays). Nous nous intéressons principalement aux personnes pour qui l’eau risque d’être inabordable et qui bénéficient de droits comme des tarifs ou des aides.

En général, les responsables politiques considèrent que les usagers doivent payer une part du prix de l’eau mais seulement une part “raisonnable”, car l’eau bien essentiel ne peut pas être “trop chère”. Les considérations d’équité ou d’humanité prennent le pas sur celles liées à la couverture intégrale des coûts (“full cost recovery”) car l’objectif principal est

⁵ L’eau des marchands est parfois vendue dans les bidonvilles à un prix de 5 à 10 fois supérieur à celui pratiqué dans les réseaux de distribution au voisinage. Ainsi à Baranquilla (Bogota), les usagers payent 5.5 \$ /m³ au lieu de 0.55 \$/m³. L’eau des bornes-fontaines est parfois vendue à un prix plusieurs fois supérieur au prix de la première tranche pour des usagers branchés au réseau. Il existe même des cas en Afrique où l’usager doit dépenser plus de 15% de son revenu pour l’eau sous peine de mourir de soif ou de maladie.

⁶ Le prix de l’eau des usagers non branchés varie de zéro (accès à une borne-fontaine gratuite, une source d’eau potable, un puits, etc.) à des montants parfois très élevés (eau de marchands ambulants, eau livrée par camion-citerne, bouteilles, etc.).

l'accès de tous au service⁷ et non pas l'efficacité économique.⁸ Le coût réel des services d'eau et d'assainissement est réparti entre les pouvoirs publics (subventions), les usagers (tarifs et subventions croisées) et les mécanismes de solidarité (aides ciblées lorsqu'elles existent) (Figure 1). Une collectivité très pauvre ne peut parvenir à équilibrer ses coûts pour l'eau et doit nécessairement faire appel aux aides extérieures.

Dans une première partie purement descriptive, nous définissons des indices d'abordabilité pour la consommation d'eau et nous calculons leur valeur dans différentes situations et pays.⁹ Dans une seconde partie plus normative, nous examinons comment les États ont pris en compte les problèmes d'inabordabilité de l'eau potable dans le cas des ménages démunis branchés à un réseau. Nous mettons l'accent sur les mesures sociales qui complètent les mesures de bonne gestion des services.¹⁰ Ces mesures sociales sont destinées à satisfaire l'objectif d'une "fourniture des services d'eau et d'assainissement adéquats et d'un coût abordable pour tous tout en assurant la viabilité financière des prestataires de services" qui est mis en avant par l'OCDE ("adequate and affordable water and sanitation services"). Les questions de droit à un prix abordable sont traitées dans les Annexes 1, 2 et 3.

Au vu des mesures prises, nous concluons que l'eau est généralement considérée comme étant inabordable dans les pays industrialisés lorsque la facture d'eau d'un ménage est supérieure à quelques pour cent du revenu disponible de ce ménage. Ce seuil très approximatif est déduit du comportement observé des pouvoirs publics dans un ensemble de pays industrialisés et non de l'opinion d'experts, de raisonnements théoriques ou de "benchmarks" d'origine ou justification incertaine (Annexe 4). Pour les pays en transition ou en voie de développement, des valeurs nettement plus élevées du seuil sont souvent observées pour l'eau fournie par les réseaux. On notera par ailleurs que les ménages non branchés à un réseau doivent supporter des coûts encore plus grands car ils s'adressent à un marché non

⁷ L'eau n'est pas une marchandise comme les autres. Le caractère très particulier de l'eau a été mis en évidence par le pape Benoît XVI qui à Zaragoza en juillet 2008, a déclaré : "With regard to the right to water, moreover, it should be stressed that this right is founded on the dignity of the human person; it is necessary in this perspective to examine attentively the approach of those who consider and treat water merely as an economic commodity". Le mot important est "merely" (unicamente) et le Saint-Père met en avant le besoin d'une gestion solidaire respectueuse des besoins des pauvres.

⁸ Dans l'esprit de la directive cadre sur l'eau (art. 9), les subventions pour les services d'eau et d'assainissement risquent de disparaître à partir de 2010, ce qui encouragera à réduire les gaspillages d'eau potable mais créera des problèmes d'accessibilité économique. L'augmentation du prix de l'eau encourage la protection de la ressource et évite, en particulier, son épuisement ; elle réduit le recours aux subventions et augmente les inégalités de revenus. En effet, la consommation d'un bien essentiel est très peu sensible au revenu et l'effet d'une augmentation de prix est plus important sur le budget des ménages pauvres que des ménages riches.

⁹ Une approche semblable est choisie par la Banque mondiale dans une étude pour la mise en œuvre du droit au transport. Slobodan Mitric and Robin Carruthers : *Concept of Affordability of Urban Public Transport Services for Low-income Passengers*, February, 2005. Robin Carruthers, Malise Dick and Anuja Saurkar : *Affordability of Public Transport in Developing Countries*, The World Bank Transport Papers TP 3, Jan. 2005.

¹⁰ Pour une analyse générale de l'abordabilité de l'eau, voir chapitre 10 de COHRE, AAAS, SDC and UN-HABITAT, *Manual on the Right to Water and Sanitation* (2008).

subventionné qui ne bénéficie pas d'économie d'échelle.

Au final, le seuil d'inabordabilité est choisi par les pouvoirs publics et les élus dans chaque pays et reflète la nature et l'ampleur de la politique sociale qu'il entend mener dans ce secteur. Il n'existe pas de valeur universellement acceptée de ce seuil mais des valeurs relativement proches d'un niveau "habituel" qui varie avec le niveau de développement économique et la politique de tarification. Dans certains pays, l'eau sera vendue à un prix très faible et dans d'autres, elle ne bénéficiera d'aucune subvention. Ces différences aboutissent à prendre des mesures différentes pour rendre l'eau abordable. Elles font aussi obstacle à l'identification d'une valeur unique pour le prix abordable de l'eau qui serait applicable dans les différents pays.

Une étude particulière (Annexe 5) porte sur l'indice d'abordabilité de l'eau en France et les mesures pour rendre l'eau plus abordable. Le cas de l'Algérie est traité à l'Annexe 6 et celui de l'abordabilité de l'eau en situation de crise à l'annexe 7.

Le lecteur peu intéressé par les questions statistiques sur le prix de l'eau pourra passer directement à la seconde partie qui décrit les mesures prises dans divers pays pour rendre l'eau abordable. On notera que les exemples donnés ne couvrent pas tous les pays car beaucoup d'entre eux ne prennent aucune mesure particulière pour rendre l'eau abordable. et se satisfont de leur politique sociale.

Première partie

LE PRIX DE L'EAU POTABLE

1. L'eau chère

1.1. Critères de prix

Chacun a son opinion sur le caractère abordable ou inabordable d'un bien même si ce concept est mal défini. Dans le cas de l'eau potable de réseau, la définition d'un prix abordable est plus difficile car il s'agit d'un bien indispensable qui n'est normalement disponible en un endroit déterminé qu'en une seule qualité, à un seul prix et en provenance d'un seul fournisseur. Dans le cas de beaucoup d'autres biens, les usagers peuvent exercer des arbitrages en choisissant sur le marché des qualités plus ou moins coûteuses mais pour l'eau, la seule variable d'ajustement est le volume de la consommation d'eau salubre sachant qu'il faudra acquérir, quel qu'en soit le prix, un minimum d'eau pour la santé, l'hygiène et la dignité.

Différents critères sont envisageables pour déterminer ce qui est un prix équitable, normal, raisonnable ou modéré et ce qui est excessif, trop cher ou inabordable. Ces qualifications qui ne sont pas tout à fait équivalentes, sont employées de façon alternative.¹¹ Nous préférons une analyse ternaire à une analyse binaire.

NIVEAUX DE PRIX

<i>Niveau 1</i>	<i>Niveau 2</i>	<i>Niveau 3</i>
<i>Bon marché (pas cher)</i>	<i>Pas trop cher (modéré)</i>	<i>Trop cher</i>
<i>Abordable</i>	<i>Tout juste abordable</i>	<i>Inabordable</i>
<i>Faible</i>	<i>Normal</i>	<i>Élevé</i>
<i>Bas</i>	<i>Raisonné</i>	<i>Excessif</i>
<i>Modique</i>	<i>Accessible</i>	<i>Inaccessible</i>

Plusieurs critères ont été avancés pour caractériser un prix inabordable (Encadré 2). Quelques uns ont plus de fondements que d'autres et parmi les critères les plus dignes d'intérêt, certains se prêtent à une analyse statistique. La difficulté est de proposer un critère objectif qui permet de déterminer quand l'eau est d'un prix inabordable pour un ménage dans un

¹¹ Voir Annexe 1 pour des définitions du mot abordable et l'utilisation de ce concept en droit positif.

Encadré 2

DANS QUELS CAS DIT-ON QUE L'EAU EST TROP CHÈRE?

a) Prix abusif (l'eau paye plus que l'eau)

Le prix de l'eau est abusif s'il excède de façon importante les frais réels engagés par les services de production, de distribution et d'assainissement (marges trop élevées pour les intervenants, taxes et redevances excessives, financement de commissions occultes, etc.) ou est alourdi par des éléments extérieurs jugés inacceptables (rente de rareté ou de pénurie, abus de position dominante, surcoût lié à un monopole, etc.) ;

b) Prix non social

L'eau potable est trop chère si son prix dépasse les coûts de fonctionnement et d'entretien (coûts marginaux de court terme), si les pouvoirs publics ne prennent pas en charge les investissements. Le prix est non social si le prix moyen payé par les personnes démunies est supérieur à celui payé par les personnes aisées, s'il existe un droit d'accès (abonnement) dissuasif pour les pauvres.

c) Prix inabordable (capacité contributive du consommateur)

Le prix de l'eau est inabordable si pour acquérir l'eau, il faut se priver d'autres biens essentiels, de la jouissance de droits élémentaires (par ex. éducation, santé) ; l'eau est trop chère si son prix excède la capacité contributive des usagers, si elle n'est pas gratuite pour les plus démunis ; l'eau est trop chère si la majorité des usagers refuse de payer le prix fixé et utilise en remplacement une eau non salubre ; le prix de l'eau est trop élevé s'il faut lui consacrer une part trop importante du budget du ménage, si la part consacrée à l'eau par les ménages pauvres est beaucoup plus grande que celle par les ménages moyens ;

d) Prix non comparable

L'eau potable est trop chère si elle est plus coûteuse qu'ailleurs dans des conditions comparables (réseau voisin, ville voisine, région ou pays voisin, etc.) ;

e) Prix en croissance rapide

Le prix de l'eau est trop élevé s'il est supérieur au prix que l'on a l'habitude de payer, s'il augmente plus vite que les autres prix, s'il augmente alors que la qualité du service de l'eau baisse ;

f) Prix des substituts (peu probable)

L'eau potable de réseau est trop chère si elle coûte plus que l'eau potable provenant de sources alternatives (eau de camion-citerne, eau minérale, etc.) ou l'eau distribuée par un réseau proche susceptible d'augmenter son débit.

contexte déterminé. La référence au prix habituel est importante mais difficile à appréhender au plan statistique. En outre, le prix habituel peut refléter une situation qui serait jugée inacceptable dans d'autres pays.

En général, pour définir un prix abordable, on compare le prix payé pour un bien par rapport à ce qu'un ménage est prêt à payer compte tenu de ses capacités contributives, des besoins essentiels à satisfaire¹², des difficultés d'approvisionnement et des coûts de production et de distribution de ce bien. Mais de multiples considérations d'équité et de justice sociale interviennent aussi pour colorer le débat. Faut-il privilégier un prix unitaire identique pour tous ou un même effort contributif de chacun au financement de l'eau ? L'eau doit-elle être subventionnée comme les soins médicaux, les transports publics et l'éducation ? Faut-il traiter l'eau comme une simple marchandise vendue à son prix coûtant en supprimant toutes les subventions ?

Nous éviterons de rentrer dans ces considérations et nous nous contenterons d'observer la réalité dans différents pays : quelle est le prix généralement payé pour l'eau dans différentes régions et par différentes catégories de ménages ? Cette enquête nécessite des données statistiques détaillées et devrait être menée dans un pays ou dans un ensemble de pays relativement homogènes. Elle fera apparaître que le prix payé par les ménages varie de zéro (gratuité) à un montant assez élevé qui reste généralement inférieur au coût réel. Si l'on rapporte ce prix au revenu de l'utilisateur, la dispersion sera moindre et l'on verra apparaître dans certains cadres régionaux des valeurs "habituelles" qui reflètent probablement ce que d'aucuns appellent un prix "normal".

1.2 L'eau, un bien essentiel de plus en plus coûteux

Pendant longtemps, l'eau potable de réseau comptait pour très peu dans les dépenses des ménages des pays industrialisés et son prix ne faisait pas problème. Mais les prix de l'eau ont fortement augmenté dans tous les pays de sorte que des questions d'abordabilité de l'eau peuvent désormais se poser.

¹² Dans un projet de loi déposé en 2008 au Sénat des États-Unis, on définit l'abordabilité ainsi : "The term 'affordability' means, with respect to payment of a utility bill, a measure of whether an individual customer or household can pay the bill without undue hardship or unreasonable sacrifice in the essential lifestyle or spending patterns of the individual or household, as determined by the Administrator.

S. 3443: Clean Water Affordability Act. Comme l'eau ne représente qu'une dépense relativement faible du budget du ménage, il est difficile de savoir sur quoi portera le sacrifice nécessaire pour la payer. Pour l'OCDE, au niveau macro-économique, la notion de caractère abordable est mesurée en comparant la dépense nécessaire de protection de l'environnement, ses effets sur l'environnement et le PIB. Selon A. Gurria, Secrétaire général de l'OCDE : "les solutions aux grands problèmes d'environnement existent, elles sont applicables et elles sont abordables, notamment si on les met en regard de la croissance économique prévue et des coûts et conséquences de l'inaction. En 2030, le PIB mondial devrait avoir doublé par rapport à son niveau actuel. Notre analyse montre que la mise en œuvre d'une panoplie de mesures visant à faire face simultanément à plusieurs problèmes d'environnement amputerait cette croissance cumulée de 1 % environ en 2030." (mars 2008). L'intrusion du concept "abordable" dans le langage des économistes de l'OCDE est une nouveauté d'autant plus grande qu'il lui est associé un exemple du sens de ce concept.

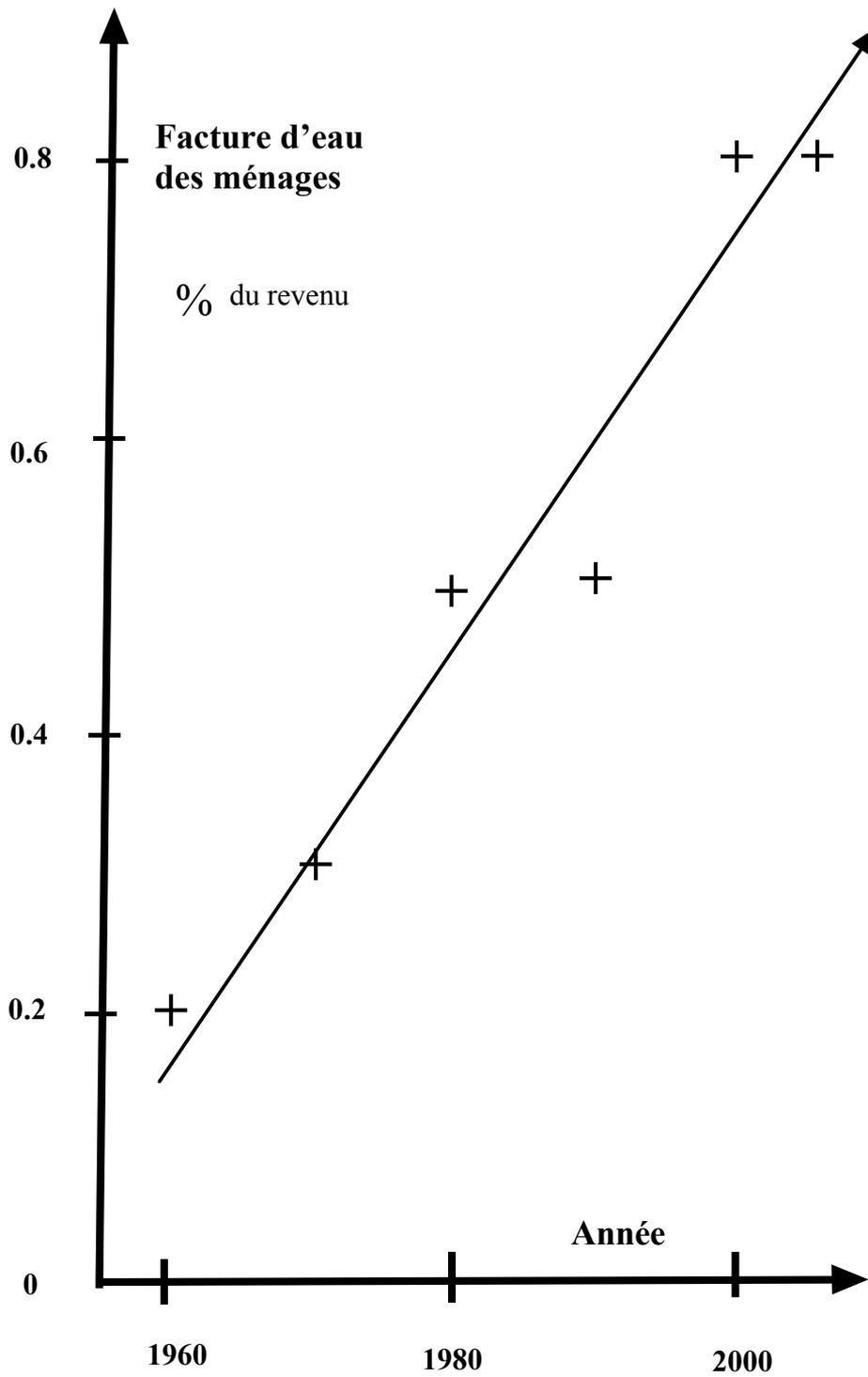


Figure 2 . EVOLUTION DES DÉPENSES D'EAU DES MÉNAGES EN FRANCE
 (Source : INSEE, Rapport Quinet, 2008)

Le prix de l'eau n'est plus ce qu'il était. Les travaux de l'OCDE¹³ ont montré que le prix de l'eau avait augmenté dans tous les pays au cours des années 90 et que cette tendance se maintenait. Dans certains pays, cette évolution est liée à l'abandon des subventions et à la mise en place d'un prix qui reflète les coûts réels. Bien que moins élevées que les dépenses d'électricité, les dépenses d'eau n'ont pas cessé d'augmenter¹⁴ et tout le monde convient qu'elles augmenteront encore sous l'effet des exigences nouvelles en matière d'environnement, de rareté croissante de la ressource compte tenu d'une demande croissante et d'augmentations des prix de l'électricité (pompage).

Sans surprise, les Français considèrent en majorité que l'eau est trop chère même si son prix est "normal" par rapport à ses pays voisins.¹⁵ Ce sentiment ne signifie pas que l'eau en France soit d'un prix inabordable, mais prouve que le prix de l'eau est une préoccupation pour l'ensemble des ménages.

En 1960, en France, les ménages médians dépensaient 0.2% de leur budget pour l'eau et l'assainissement à comparer à 11.5% pour l'ensemble des loyers et charges (qui comprenait aussi 3.8% pour l'électricité, le gaz et les autres combustibles). Depuis cette époque, la situation a considérablement évolué puisque les dépenses d'eau et d'assainissement représentent plus de 0.8% des dépenses des ménages moyens.¹⁶ Entre 1960 et 2006, les dépenses d'eau ont été multipliées par 4 (Figure 2) alors que les dépenses de loyers et charges ont été multipliées par 2.2 et celles pour l'énergie n'ont pas varié.¹⁷ En termes relatifs, l'eau et l'assainissement qui représentaient 1.74% des dépenses de logement sont actuellement de 3.15% de ces dépenses, soit 81% de plus que l'augmentation de prix des logements. La cause de cette augmentation des dépenses d'eau est liée à un effet prix (et non volume) puisque l'indice de prix est passé de 100 à 363 en 2006 pour l'eau et à 544 pour l'assainissement (à comparer à l'indice 158 pour les dépenses de logement dans leur ensemble). Cette augmentation de prix est due à des prestations plus importantes car il faut traiter l'eau avant usage et épurer ensuite. Cette tendance devrait se prolonger puisqu'il faut faire d'importants nouveaux investissements dans ce secteur.

13 OECD : *The Price of Water*, 1999. *Household Water Pricing in OECD Countries*, OECD, 1999.

14 Le prix de l'eau à Paris était de 2.36 E /m³ en janvier 2005, 2.50 en janvier 2006, 2.59 en janvier 2007 et 2.78 en avril 2008, soit 18% d'augmentation en 3 ans. Déjà d'autres augmentations sont annoncées pour financer un meilleur assainissement.

15 Le prix de l'eau est jugé comme étant "élevé" ou "très élevé" par 79% des personnes (Sondage TNS Sofres Lyonnaise des eaux, 2003). Ce jugement subjectif ne signifie pas que ce prix soit objectivement trop élevé.

16 Ce chiffre est une sous-estimation (Encadré 1, Annexe 5). En effet, un ménage qui dépense 360 E pour l'eau avec un revenu disponible moyen annuel de 28 935 E (2004) consacre 1.24% pour l'eau.

17 Les données sont extraites du Rapport de la Commission "Mesure du pouvoir d'achat des ménages", présidée par Alain Quinet (6 février 2008). (Tableaux des Annexes E2 et F). Les dépenses principales pour les ménages du premier décile (revenu de moins de 776 E/mois) et pour l'ensemble des ménages sont : logement 4 167 E (4 361 E) ; nourriture 2 816 E (4 164 E) ; habillement 1 267 E (2 124 E). Les revenus correspondants sont : 16 566 E (27 705 E/an).

Encadré 3

GLISSEMENT DU PRIX DE L'EAU EN FRANCE

Entre mi 2001 et mi 2007 (6 ans), les évolutions des prix en France (INSEE) ont été les suivantes :

Indice des prix à la consommation pour l'ensemble des ménages hors tabac : **+10%**

Indice des prix moyens des services collectifs d'eau et d'assainissement : **+18.4 %**

Écart entre les deux indices en six ans : **+ 8.4 %**

Entre 1994 et 2007, l'indice des prix des services collectifs d'eau et d'assainissement (INSEE) a augmenté de 50.6% alors que l'indice des prix à la consommation hors tabac a augmenté de 21.4%. Écart : +30% sur 13 ans.

Au cours des dernières années, le prix de l'eau a augmenté moins vite mais malgré tout plus rapidement que l'indice des prix (Encadré 3). Entre mi-2006 et mi-2007, la facture d'eau pour 120 m³ a augmenté de 4.8% alors que l'indice des prix hors tabac a augmenté de 1.2 %.

La situation de croissance du prix de l'eau dans les autres pays européens est généralement plus sérieuse qu'en France. En effet dans 6 pays sur 10, le taux de croissance du prix de l'eau en 2007 est supérieur au taux français. Pour la période 2003-2008, il en est de même et l'écart des taux annuels est supérieur à 1% par an dans 6 pays.

CROISSANCE DU PRIX MOYEN DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT EN EUROPE (% /AN) ET DES PRIX À LA CONSOMMATION

Pays (5 villes)	7/2003-1/2008	1/2007-1/2008
Espagne	9.1 (4.3)	22.9 (4.4)
Belgique	7.7 (2.9)	4.1 (3.4)
Danemark	7.2 (2.2)	9.6 (3.1)
Royaume-Uni	6.1 (2.6)	4.8 (2.1)
Italie	4.9 (2.7)	1.2 (3.0)
Pays-Bas	4.0 (1.8)	3.7 (1.8)
France	3.6 (2.7)	2.9 (3.1)
Allemagne	3.3 (2.6)	1.2 (2.9)
Finlande	2.7 (1.7)	1.3 (3.5)
Suède	2.1 (1.9)	-3.7 (2.8)

Source : NUS, *Aquae*, n°38, oct. 2008. Indice des prix à la consommation hors tabac Eurostat.

Dans cette première partie, nous cherchons à caractériser le prix de l'eau en nous basant autant que possible sur des statistiques comparables au plan international. Nous examinerons les différentes données existantes et tenterons de réunir des valeurs relativement fiables sur le prix de l'eau et les revenus des ménages. Nous montrerons que le rapport du prix payé pour l'eau au revenu ("indice d'abordabilité") tend à prendre des valeurs assez semblables dans des pays semblables. Dans la deuxième partie, nous examinerons comment les États agissent pour rendre l'eau plus abordable pour les ménages démunis.

Tableau 1

**CONSOMMATION D'EAU DES MÉNAGES ET
DES PME EN EUROPE**

	Taille mén.	Consommation			Prix	Prix
		m ³ /hab.	m ³ /hab.	l/j/hab.	200 m ³ \$/an	120 m ³ \$/an
	ECE	IWA	OCDE	IWA	IWA	
	a)	b)	c)	d)	e)	f)
Lituanie	2.9	38	-	59-89	153	92
Belgique	2.5	56	-	78-166	575	365
Hongrie	2.6	57	48	90-146	375	225
Portugal	3.0	63	65	99-144	325	222
France	2.4	67	57	70-100	681	426
Pays-Bas	2.3	68	61	103-149	711	395
Danemark	2.2	72	54	-	1070	680
Autriche	2.4	72	47*	144-147	688	425
Finlande	2.2	74	47*	140-170	652	403
Allemagne	2.1	-	45	-	564	411
Espagne	2.9	76	83	119-137	301	200
Roumanie	2.8	-	-	83-163	146	87
Luxembourg	2.5	84	-	-	-	-
Chypre	3.1	87	-	121-165	534	339
Suède	2.9	88	61	180-190	602	390
Grèce	2.6	100	-	-	-	-
Italie	2.6	102	84	150-229	375	170
Suisse	2.3	121	98	119-360*	983 ⁺	721 ⁺
Royaume-Uni	2.3	122	-	-	-	390**
Norvège	2.2	131	56*	164-200	445	282

Sources : IWA : International Statistics for Water Services, IWA, Beijing, 2006
OCDE : Données sur l'environnement 2006

ECE : Household size, 2003 et Eurostat

* Écart élevé. ** Selon OFWAT, la facture moyenne d'eau des ménages est de 375 €/an en Angleterre et Pays de Galle et de 420 €/an en Écosse. + Chiffre IWA trop élevé. Valeur plus réaliste : 835 \$. Pour 120 m³, 572 \$.

Notes :

a) Taille des ménages.

b) Consommation annuelle des ménages et des PME par habitant selon IWA.

c) Idem selon OCDE.

d) Valeurs minimale et maximale de la consommation journalière dans les 5 plus grandes villes. Notez l'écart considérable dans certains cas.

e) Dépenses pour l'eau et l'assainissement (200 m³/an). Moyenne en \$ 2005 des 5 plus grandes villes.

f) Dépenses pour l'eau et l'assainissement en cas de consommation de 120 m³ dans les 5 plus grandes villes. Chiffres calculés en supposant que la part fixe indiquée est la seule part fixe.

Tableau 2

**COÛT MOYEN DE L'EAU PAR MÉNAGE ET
FRACTION DU BUDGET DES MÉNAGES CONSACRÉE À L'EAU
DANS DES CAPITALES (2004)
(ménages moyens)**

	Vol. eau m ³ /mén. par an a)	Dépenses/mén.			Fraction budget mén.		
		Appr. €/an b)	Ass. €/an c)	Tot. €/an d)	Appr. % e)	Ass. % f)	Tot. % g)
Allemagne (Berlin)	77	162	227	389	0.6	0.8	1.4
Espagne (Madrid)	177	135	72	207	0.5	0.3	0.8
France (Paris)	99	105	124	229	0.3	0.3	0.6*
Grèce (Athènes)	165	107	64	171	0.5	0.3	0.8
Italie (Rome)	270	114	115	229	0.4	0.4	0.8
Pays-Bas (Amsterdam)	131	237	270	506	0.8	1.0	1.8
Roy. Uni (Londres)	130	151	140	312	0.5	0.4	0.9
Suède (Stockholm)	159	129	192	321	0.5	0.7	1.1

Source : BIPE : Analysis of Drinking Water and Wastewater Services in Eight European Capitals, April 2006. Cité dans Veolia Water : Affordable Water Pricing and Tariff Structures to Optimize the Revenue Stream in

Developed Countries, IWA, Beijing, September 2006.

Notes :

a) Consommation d'eau par ménage. La consommation moyenne d'eau par personne varie de 43 m³/an à 104 m³/an et la taille des ménages varie de 1.9 à 2.9 personnes. On notera que la consommation des ménages est inférieure à 120 m³ en France et en Allemagne.

b) c) d) Dépenses d'approvisionnement en eau, d'assainissement et totale par ménage. Les dépenses d'approvisionnement et d'assainissement sont données taxes incluses. Pour Berlin et Stockholm, les coûts pour l'eau pluviale sont inclus.

*Les dépenses de 229 € par ménage à Paris en 2004 ne reflètent pas la situation moyenne française. En effet, l'eau est particulièrement bon marché à Paris par rapport aux prix pratiqués dans les banlieues voisines. Au prix actuel de l'eau de 2.78 € par m³, la consommation de 100 m³ revient à Paris à 298 € frais de compteur inclus.

e) f) g) Rapport des dépenses d'eau au montant total des dépenses de consommation des ménages

L'incidence de l'eau sur les budgets des ménages médians varie de manière considérable (de 0.6% à Paris à 1.8% à Amsterdam). La comparaison serait différente si l'on normalisait la consommation d'eau des ménages. Par ailleurs, le revenu plus élevé dans certaines capitales joue un rôle (le niveau de vie médian en Ile-de-France est de 18 322 € par uc (unité de consommation) à comparer à une moyenne nationale de 16 001 € par uc.

2. Dépenses d'eau des ménages branchés à un réseau en Europe

La facture d'eau dépend du volume consommé, du prix unitaire et du prix de l'abonnement (partie fixe). L'influence de ces facteurs sont examinés ci-après.

2.1. Consommation d'eau potable

La consommation moyenne d'eau potable des ménages et des PME en Europe varie de 38 m³ /an par personne en Lituanie, à 131 m³/an en Norvège (Tableau 1). Dans les grandes villes, la consommation moyenne d'eau potable par personne est généralement comprise entre 33 m³/an et 66 m³/an (90 litres et 180 litres et par jour ¹⁸). Cette consommation représente un peu plus que la consommation moyenne des ménages à domicile¹⁹ car elle incorpore souvent la consommation d'entreprises ou même d'administrations.²⁰ De plus,

¹⁸ On trouve aussi des chiffres plus élevés (par exemple dans le rapport PNUD sur le développement humain, 2006) : France (285 l/j/pers.), Danemark (210 l/j/pers.), Autriche (250 l/j/pers.), Allemagne (195 l/j/pers.), Espagne (320 l/j/pers.), Italie (385 l/j/pers.), Royaume-Uni (150 l/j/pers.). Il conviendra d'identifier la consommation des ménages à domicile et non la consommation totale divisée par le nombre de ménages.

¹⁹ La consommation d'eau facturée à des ménages avec compteur individuel est inférieure à la consommation d'eau des ménages car une partie de l'eau consommée par un ménage est facturée à la copropriété (eau chaude, eau à usage collectif). Par ailleurs, les ménages consomment de l'eau hors domicile (lieu de travail, école, restaurant, etc.).

²⁰ Cette consommation incorpore plus que la consommation d'eau payée directement par l'abonné ou au travers des charges de logement par les ménages en habitat collectif. A Bruxelles, le premier décile pour la consommation d'eau des abonnés est à 18 m³, le second à 32 m³, le cinquième à 71 m³/an. La consommation moyenne par personne chez l'abonné est proche de 35 m³/an. Rares sont les cas où la consommation moyenne par personne dépasse 50 m³/an. Communication : P. Cornut (2002). Au Royaume-Uni, l'objectif du gouvernement est de réduire la consommation à 120 l/j à l'horizon 2030 (44 m³/an/personne).

cette consommation est obtenue par référence à la population résidente compte non tenu de la population non résidente qui participe aussi à la consommation.

Sur la base d'une consommation moyenne d'eau de l'ordre de 60 m³ par personne (164 litres par jour), il faut compter une consommation double soit 120 m³/an pour un ménage de 3 personnes.²¹ Le niveau de consommation de 200 m³ par ménage n'est généralement pas atteint en Europe.

La consommation d'eau potable des ménages devrait être une donnée bien connue mais ce n'est pas le cas. Il existe de sérieuses discordances entre deux sources de données a priori fiables (IWA et OCDE, Tableau 1). La faiblesse des statistiques françaises sur la consommation d'eau a été illustrée par M. Montginoul.²² Les consommations effectives d'eau potable dans 8 capitales européennes varient de 77 m³/an à 270 m³/an par ménage (Tableau 2). ce qui dénote un problème de statistiques.

Si le montant moyen des factures d'eau des ménages médians est relativement bien connu, il n'en est pas de même pour les factures d'eau des ménages pauvres branchés sur un réseau. Dès lors, il est nécessaire d'évaluer cette dépense à partir des factures des ménages médians. En France, en Italie et en Angleterre, la consommation d'eau varie assez peu entre les ménages des premiers déciles.²³ Pour les ménages au seuil de pauvreté de 50% du revenu médian, la facture d'eau sera plus faible de 7.5% si l'élasticité consommation/revenu est de

²¹ La consommation journalière d'eau varie avec la taille des ménages. Pour des ménages anglais de 1 à 5 personnes, on compte des consommations de 65, 100, 125, 145, 165 litres par jour. On notera que la consommation moyenne par personne d'un ensemble de trois ménages ayant respectivement 1, 2 et 3 personnes (total : 6 personnes) est de 48 l par personne (97 l par ménage), soit moins que la consommation de 6 ménages d'une personne (65 l par personne et par ménage). La progression des consommations d'eau des ménages est proche de la progression habituelle pour "équivaliser" les revenus : 1, 1.5, 1.8, 2.1 et 2.4 ou encore racine carrée du nombre de personnes. Pour des détails, voir Henri Smets : *"La solidarité pour l'eau potable"*, L'Harmattan, Paris, 2004 (page 50). La réduction de la taille moyenne des ménages a pour effet d'augmenter la consommation totale d'eau ou la consommation par personne. La facture d'eau varie approximativement comme $A + p N^{0.5} R^{0.5}$ et le revenu des ménages varie comme $R N^{0.5}$ où N est le nombre de personnes dans le ménage et R le niveau de vie par uc du ménage. Lorsque A est faible, l'indice d'inabordabilité augmente si R diminue et ne varie pas avec N. L'effet de la partie fixe sur l'indice est sensible si R et N sont faibles.

²² Marielle Montginoul : "La consommation d'eau des ménages en France : État des lieux", 10 juin 2002.

²³ OCDE : *Problèmes sociaux liés à la distribution et la tarification de l'eau*, OCDE, 2003. Au Danemark, les ménages du décile supérieur consomment 26% d'eau de plus que ceux du décile inférieur. En France, la consommation d'eau augmente de 31 % lorsque le revenu passe de 4.5 à 38 kE/uc. Voir Henri Smets : *"La solidarité pour l'eau potable"*, op. cit. Pour le Japon et la Belgique, l'écart est respectivement de 50% et 54%. Pour le Royaume-Uni, l'écart est de 12% entre la consommation d'eau du premier décile et celle du 7e décile. Il y aura lieu de tenir compte de l'effet taille des ménages qui perturbe beaucoup de comparaisons (revenu total par ménage et non revenu par uc des ménages) et du type d'habitat (maisons individuelles ou appartement).

0.15.²⁴ Si l'élasticité consommation /revenu pour les ménages des premiers déciles de revenu est plus élevée²⁵(0.4), la facture d'eau des ménages pauvres des pays industrialisés est 20% en dessous de la facture d'eau des ménages médians.

Dans le cas des pays en transition comme la Hongrie, la facture moyenne du premier décile est 38% plus faible que celle du ménage médian et au Mexique, elle est 50% plus faible.²⁶ Un écart moyen de consommation de 40% entre le ménage moyen appartenant au premier décile et le ménage médian serait probablement envisageable pour ces pays du fait que le mode de vie des personnes du premier décile est très différent de celui des ménages médians.²⁷

2.2. Prix de l'eau potable

Pour évaluer le caractère abordable de l'eau, il convient de prendre en compte la facture d'eau effectivement payée par un ménage (toutes taxes comprises) avec tout ce qu'elle comporte (distribution, compteur, assainissement, redevances, contributions, etc.) et pas seulement le prix unitaire de distribution du m³ d'eau potable. Si l'assainissement est facturé séparément, il convient de l'ajouter pour avoir la dépense totale pour les services de l'eau et de l'assainissement. On tient aussi compte des taxes affectées pour l'eau et l'assainissement même si elles sont assises sur la valeur foncière ou sont encaissées séparément, et l'on ignore les subventions des services de l'eau (directes ou croisées). Dès lors, la facture d'eau peut être

²⁴ Voir les études de C. Nauges et A. Raynaud : *Estimation de la demande domestique d'eau potable en France*, ERNA- INRA, Toulouse, 1998 ; C. Nauges et A. Thomas : *Dynamique de la consommation d'eau potable des ménages*, Toulouse, 1999). Selon ces auteurs, l'élasticité prix en Europe serait proche de 0.15. . "Les travaux effectués par le CREDOC (1997) ont montré que l'élasticité-prix en France était de l'ordre de 0.1 en 1989 et atteignait 0.31 en 1995. Nauges et Thomas (1998) ont estimé l'élasticité-prix à 0.22 sur le département de la Moselle". Sur la répartition des consommations par quintile, voir Kristin Komives, Jonathan Halpern, Vivien Foster, Quentin Wodon : "The Distributional Incidence of Residential Water and Electricity Subsidies", World Bank, 2006.

²⁵ Par exemple, aux États-Unis, les ménages du premier quintile de revenu consomment 40% d'eau de moins que ceux du troisième quintile.

²⁶ Henri Smets, *La solidarité pour l'eau potable*, Académie de l'eau, 2003, L'Harmattan, Paris, 2004.

²⁷ Kristin Komives, Jonathan Halpern, Vivien Foster, Quentin Wodon, Roohi Abdullah : "The Distributional Incidence of Residential Water and Electricity Subsidies", World Bank Policy Research Working Paper No. 3878, 2006. Le Tableau 2 : consommation d'eau selon les quintiles de revenu montre que dans certains pays en développement, la consommation varie peu d'un quintile de revenu à l'autre (revenu par abonné et non revenu par uc).

très inférieure au vrai prix du service. Elle peut faire l'objet de réductions ou de rabais pour des raisons sociales dont il n'est pas tenu compte dans les statistiques si le ciblage est individuel. On éliminera du calcul les contributions éventuelles pour l'enlèvement des déchets ménagers et le balayage des rues même si ces services sont payés en même temps que la facture d'eau.²⁸

Le "prix de l'eau" couvre l'approvisionnement en eau, l'assainissement, le comptage de la consommation, des redevances et taxes liées à l'eau²⁹ et varie en fonction de la quantité d'eau consommée, des caractéristiques géographiques et techniques, de la qualité du service fourni, de la prise en charge éventuelle des eaux pluviales³⁰, des normes environnementales respectées, etc. Il ne comprend pas les frais de branchement, en principe à la charge du propriétaire et non de l'utilisateur, sauf si ceux-ci sont répartis au prorata des consommations.

Pour une consommation normée de 120 m³, le prix de l'eau varie de 87 \$ en Roumanie à 721 \$ au Danemark (Tableau 1). Dans les capitales, le prix pour une consommation effective (pas la consommation normée) varie de 171 à 506 €/an (Tableau 2).³¹ La dépense pour les Pays-Bas (Amsterdam) paraît élevée.³² En Allemagne, la valeur élevée du prix unitaire de l'eau

²⁸ Il faudrait aussi éliminer les taxes sur les voies navigables ou les barrages qui sont assez éloignées du sujet de l'eau potable ainsi que les taxes pour l'entretien des digues (Pays-Bas). On tient compte de la redevance de prélèvement mais pas d'une rente de rareté de la ressource qui est en principe gratuite. Les redevances de prélèvement existent en France, Belgique et Pays-Bas, les redevances d'élimination d'eau de pluie existent en Allemagne et au Royaume-Uni.

²⁹ Pour le calcul des taxes d'assainissement, la connaissance de l'eau consommée ne suffit pas, il est parfois nécessaire d'avoir des données sur le logement, sa valeur, sa hauteur, etc.

³⁰ Le prix de l'évacuation des eaux pluviales ne devrait pas être inclus dans le prix de l'eau potable car il relève de la municipalité et pas de l'utilisateur. Dans le calcul du prix abordable de l'eau, il faut néanmoins inclure les taxes et charges liées aux eaux pluviales si elles sont indissociables du prix de l'eau.

³¹ Des comparaisons de prix ont été données par l'OCDE dans *Le prix de l'eau*, OCDE, Paris, 1999. Voir aussi A. Kraemer : *Comparison of Water Prices in Europe*, 1998. Le prix de la facture d'eau des ménages en Allemagne en 1996 est de 255 DM/m³ (140 DM/personne) ; pour l'Angleterre (1995), 270 DM (115 DM) ; pour la France (1994), 260 DM (105 DM) ; pour l'Italie (1992), 220 DM (75 DM) ; pour les Pays-Bas (1995), 340 DM (135 DM). Les statistiques anciennes sur ce sujet ne sont pas utiles à ce stade car les prix ont beaucoup évolué depuis dix ans.

³² A titre d'exemple, la facture pour Amsterdam en 2006 n'est que de 400 E selon l'AEAP (Artois Picardie) à comparer à 506 E selon le BIPE.

(Tableau 1) est compensée par une consommation moindre (Tableau 2).³³ Le Tableau 4 donne une autre estimation de prix pour des consommations normées dans les grandes villes. Le prix de l'eau en Allemagne dépasse dans ce Tableau celui aux Pays-Bas.

L'examen comparatif des dépenses d'eau des ménages (Tableaux 1 (IWA), 2 (BIPE) et 3 (NUS)) fait apparaître des discordances qui rendent délicates les évaluations comparatives de l'accessibilité économique de l'eau. Pour ne donner qu'un exemple, la dépense d'eau aux Pays-Bas varie de 290 € à 506 € selon la source. Pour choisir une série de données parmi ces séries (Tableau 4), nous avons identifié les valeurs particulièrement faibles ou élevées pour un même lieu et nous avons donné la préférence aux séries qui ont le plus faible nombre de valeurs extrêmes. Autrement dit, nous avons fait l'hypothèse que les valeurs moyennes avaient le plus de chance de se rapprocher de la réalité. Finalement, nous avons conclu que la série IWA semblait la plus raisonnable même si elle peut encore contenir des valeurs inexacts. Une analyse plus rigoureuse nécessiterait de reprendre toutes les données et de les vérifier.

³³ Selon l'étude du Metropolitan Consulting Group (VEWA Survey. Comparison of European Water and Wastewater Prices, May 2006), la facture moyenne payée par les ménages est comme suit : Allemagne, 193 E ; Angleterre, 188 E ; France, 175 E et Italie, 99 E. On constate ici que le prix allemand est proche du prix français ou anglais, ce qui est très différent des autres données de prix (IWA, BIPE ou NUS).

Tableau 3

DÉPENSES D'EAU DANS LES GRANDES VILLES

**Calcul de la part des dépenses pour l'eau
pour un ménage au seuil de pauvreté**

	Pop. <50% %	Prix eau 2007 €/m ³	€	Cons. fin.pr. k€/h.	Rev. méd. k€/h.	Rev. disp. €/hab.	Seuil 50% €/mén.	Indice 50% %	Indice 40% %	Prix eau 2008 €/m ³
	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)
Allemagne	9.4	5.09	611	15.4	16.3	17869	17143	3.6	4.3	5.16
Danemark	5.0	5.63	676	17.3	22.1	22600	23230	2.9	3.5	6.18
Pays-Bas	6.3	3.87	464	14.7	16.9	22591	17833	2.6	3.0	4.01
Roy.Uni	10.9	3.76	451	18.0	18.5	20164	19497	2.3	2.8	3.58
Belgique	7.8	3.35	402	14.4	16.5	17663	17396	2.3	2.8	3.49
France	7.5	2.92	350	14.7	15.9	17085	16734	2.1	2.5	3.01
Finlande	4.9	2.84	341	14.3	17.4	19995	18293	1.9	2.2	2.88
Suède	6.4	2.66	319	15.0	17.3	19630	18167	1.8	2.1	2.45
Espagne	-	1.56	187	11.2	10.5	12276	11707	1.6	1.9	1.91
Italie	14.2	0.83	100	13.9	14.3	14200	15063	0.7	1.8	0.84

Sources :

Site : FP2E d'après NUS 2007. *Aquae*, n°34, nov. 2007. Classement selon l'indice d'abordabilité. Aussi *Aquae*, n°38, oct. 2008.

Eurostat : Dépenses de consommation finale des ménages (comptes nationaux) 2004; revenu médian équivalent, 2005 ; Seuil 2005. OCDE : Revenu disponible médian.

Notes :

a) Population sous le seuil de pauvreté de 50% du revenu médian:

b) Prix unitaire moyen de l'eau dans les 5 plus grandes villes en janvier 2007 (NUS). Pour une critique de la méthodologie, voir *Journ'eau*, N°662, 13 oct. 2008;

c) Facture d'eau des ménages pour 120 m³ ;

d) Dépenses de consommation finale privée (k€/hab.). Cet indicateur est proche du revenu médian équivalent (colonne d) ;

e) Revenu médian équivalent des ménages en k€/hab. en 2004 ;

- f) Revenu disponible médian pour une personne seule en 2004. Source ; Michael Förster et Marco Mira d'Ercole, OCDE, 2007. Voir aussi, Michael Förster and Marco Mira d'Ercole : Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s, n°22, OECD, 2005 ;
- g) Seuil de revenu (50% du revenu médian des ménages).
- h) Indice d'abordabilité obtenu en divisant la facture relative à la consommation de 120 m³ (ménage de deux adultes et deux enfants) par la moitié du revenu disponible médian (seuil de pauvreté de 50% du revenu médian). Dans 8 des 10 pays, l'indice est dans la fourchette 1.5% - 3%.
- i) Indice d'abordabilité calculé précédemment multiplié par 1.2 pour tenir compte du fait que le revenu moyen du ménage est inférieur à la limite supérieure.
- j) Prix unitaire moyen de l'eau dans les 5 plus grandes villes en janvier 2008 (NUS),

Tableau 4

**COMPARAISON DES DIFFÉRENTS RELEVÉS DE PRIX
(€/an/ménage dans les capitales)**

	Vol. eau /an		Capitales/Cons.eff.			5 villes 120 m ³		
	m ³ /hab.		IWA	BIPE	GW	AEAP	NUS	IWA
	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)
Pays-Bas (Amsterdam)	57	54	413	506	290	400	464	324
Allemagne (Berlin)	43	-	-	389	430		611	336
Suède (Stockholm)	77	69	385	321	95		319	320
Roy. Uni (Londres)	54	-	-	312	235		451	-
France (Paris)	52	35*	244	229	240	300	350	349
Italie (Rome)	104	84	204	229	100		100	139
Espagne (Madrid)	61	45	186	207	120		187	165
Grèce (Athènes)	61	-	-	171	65		-	-

Notes :

- a) Consommation effective dans les capitales selon BIPE ;
- b) Consommation effective dans les capitales selon IWA ;
- c) Prix dans les capitales selon IWA pour la consommation effective du BIPE ;
- d) Prix dans les capitales selon BIPE (consommation effective) ;
- e) Prix dans les capitales selon GWI (consommation effective) ;
- f) Prix dans les capitales selon AEAP (120 m³) ;
- g) Prix moyen selon NUS dans 5 grandes villes et 120 m³ ;
- h) Prix moyen selon IWA dans 5 grandes villes et 120 m³.

En italique : chiffre faible. En gras : chiffre élevé.

* La consommation d'eau à Paris en 2007 est selon S. Cambon de 203 Mm³ pour 2.15 Mhab. dont 32% pour des usages commerciaux, publics, etc., soit 64 m³ pour les usagers domestiques. Le chiffre IWA apparaît donc erroné

Source : 2005 Global Water Intelligence (GWI) Water Tarif Survey. Données utilisées par OFWAT (OFWAT : International comparison of water and sewerage service. 2007 Report). Dans l'étude "Analyse comparée du prix des services de l'eau sur le bassin Artois-Picardie", AEAP (2007), les prix pour 120 m³ en 2005 sont : Bruxelles : 250 €, Paris, 300 €, Londres, 350 €, Amsterdam, 400 € et Copenhague, 680 €.

3. Incidences de la facture d'eau sur les budgets des ménages en Europe

3.1 Le prix de l'eau et les ménages médians

La fraction du budget des ménages médians consacrée à l'eau dans diverses capitales varie de 0.6 à 1.8% des dépenses moyennes de ces ménages, soit environ 1.2% (Tableau 2). Ce même chiffre avait été trouvé dans les années 90.³⁴ Pour les villes analysées par l'Agence de l'eau Artois-Picardie, cette fraction est dans la fourchette 0.9-1.8%, soit environ 1.35%.³⁵ Alors que le prix de l'eau varie beaucoup d'un pays à l'autre, la facture d'eau varie entre 1 et 2 % du revenu disponible. Cette similitude a été relevée par plusieurs auteurs.³⁶ Elle montre

34 A la fin des années 90, l'indice en Europe était de l'ordre de 1.2% du revenu médian (Turquie, 1.2-1.7% ; Portugal, 1.6% ; Luxembourg, 1.0-1.5% ; Pays-Bas, 1.4% ; Autriche, 1.1-1.3% ; Allemagne, 1.2% ; Angleterre, 1.2% ; Danemark, 1.1% ; France, 0.9%). Voir *Problèmes sociaux liés à la distribution et à la tarification de l'eau*, OCDE, 2003.

35 Royaume Uni, 0.93% ; Belgique, 1.05% ; France, 1.12% ; Pays-Bas, 1.59% ; Danemark, 1.82%. Voir "Analyse comparée du prix des services de l'eau sur le bassin Artois Picardie", AEAP, 2007.

36 P. Strosser, *Confluence*, décembre 2007.

qu'il existe des valeurs habituelles assez proches de l'indice d'abordabilité.

En général, les dépenses d'eau des ménages sont une petite partie des dépenses de logement et sont généralement plus faibles que les dépenses d'énergie (chauffage et électricité), de téléphone ou de boissons alcooliques. Le prix de l'eau n'est pas jugé inabordable par la très grande majorité des ménages en France même s'ils déclarent majoritairement que l'eau est plutôt chère. L'augmentation récente du prix de l'eau à Paris n'a pas causé de tollé parmi les usagers, probablement parce que le service de l'eau est perçu très positivement. Pour autant que le service de l'eau soit satisfaisant, que la qualité de l'eau soit bonne et que le prix de l'eau n'augmente pas trop vite (moins de 3% par an en termes réels), la réaction des usagers à une augmentation de prix n'est généralement pas trop négative.

Dans des pays où l'eau est particulièrement chère comme le Danemark (Tableau 3), on ne considère pas que l'eau est d'un prix inabordable. Et pourtant, si un Italien devait payer son eau au prix pratiqué au Danemark, il déclarerait sûrement que l'eau est "hors de prix", économiquement inaccessible ou inabordable. La notion de "prix abordable" semble donc très liée au prix que l'on a l'habitude de payer indépendamment du niveau absolu du prix du service. D'ailleurs, beaucoup de personnes acceptent de payer l'eau en bouteille à un prix 100 fois plus élevé que l'eau du robinet même s'il s'agit de l'eau de réseau mise en bouteille.

Tableau 5**DÉPENSES D'EAU DES MÉNAGES DU DÉCILE INFÉRIEUR DE REVENU
DANS LES CAPITALES (suite au Tableau 2)
(fraction du revenu moyen des ménages du décile
inférieur consacrée à l'eau)**

	Ménages médian		Ménages décile inférieur	
	Dépenses pour l'eau (€/an) a)	Fraction eau dans budget (%) b)	Revenu (en % du rev.moy.) c)	Fraction dép.eau (%) d)
Pays-Bas (Amsterdam)	506	1.8	25	5.8*
Allemagne (Berlin)	389	1.4	32	3.5
Roy. Uni (Londres)	312	0.9	21	3.4
Italie (Rome)	229	0.8	23	2.8
Grèce (Athènes)	171	0.8	25	2.6
Suède (Stockholm)	321	1.1	36	2.4
Espagne (Madrid)	207	0.8	26	2.5
France (Paris)	229	0.6	28	1.7**

Source : Données du BIPE, 2006. Tableau 2.

* Les données pour les Pays-Bas semblent élevées.

**L'indice pour Paris est un peu faible car si le revenu moyen disponible est plus élevé à Paris, le revenu des ménages du décile inférieur est semblable à la moyenne nationale. Le chiffre de 1.7% doit être réévalué (voir Annexe 5).

Notes:

a) Dépenses d'approvisionnement en eau et d'assainissement par ménage.

b) Rapport de ces dépenses au montant total des dépenses de consommation des ménages.

c) Revenus moyens des ménages du décile inférieur en fonction des revenus moyens. Extrait de UNDP : Human Development Report, 2006 (Table 16).

d) Fraction du revenu des ménages du décile inférieur consacrée à l'eau. Ce chiffre tient compte de la plus faible consommation d'eau des ménages du décile inférieur (-20%).

3.2. Le prix de l'eau et les ménages pauvres

Très fréquemment, les décideurs ignorent les problèmes du prix de l'eau des ménages démunis. Une telle attitude n'est pas entièrement raisonnable car l'eau est une question aussi significative dans le budget des ménages pauvres que l'électricité est significative pour les ménages médians. Connaissant la réaction des ménages médians aux augmentations du prix de l'électricité, on devrait comprendre que le prix de l'eau est une question qui ne peut être passée sous silence dans le cas des ménages pauvres.

Lorsque l'on compare la répartition des dépenses des ménages pauvres par rapport à celles des ménages moyens, on constate que les pauvres doivent consacrer une part plus importante de leurs revenus aux dépenses de logement (Tableau 1 de l'Annexe 5 pour la France) et, parmi celles-ci, aux dépenses d'eau. A titre d'exemple, une personne seule qui dispose du revenu disponible médian (17 085 € en France) et dépense 17.5 € par mois³⁷ pour son eau, consacre 1.3% de son revenu à l'eau. Mais si elle dispose de 418 € seulement par mois (RMI), elle doit consacrer 4.1% de ce revenu à l'eau. En France, en Allemagne et au Royaume-Uni, l'eau représente de 3.4 à 5.2% du budget des familles mono-parentales bénéficiant de l'aide sociale.

Cette situation est due au fait que la consommation d'eau varie très peu avec le revenu pour les personnes appartenant aux sept premiers déciles de revenus et disposant d'un

³⁷ La consommation supposée est de 60 m³/an à 2.5 E/m³ avec un abonnement de 60 E/an.

logement décent car les besoins essentiels en eau (boisson, hygiène, toilettes, etc.) dépendent plus du métabolisme humain que du niveau des revenus. Pour la moyenne des ménages du décile inférieur de revenu (€ par uc 38), le rapport des dépenses d'eau au revenu moyen des ménages dans ce décile dépasse 2.6% (Tableau 5). Un tel montant est bien plus faible que les dépenses de logement mais n'est pas négligeable.

Les ménages pauvres, démunis ou de revenu modeste, ont du mal à payer leur eau parce qu'ils n'arrivent souvent pas à boucler leur budget³⁹ et ne disposent pas d'une épargne de précaution lorsque tombe la facture trimestrielle ou semestrielle d'eau. Pour payer leur eau, ils doivent rogner sur d'autres dépenses indispensables⁴⁰, par exemple la viande, et peuvent demander une aide. D'autres solutions existent telles que réduire la consommation d'eau, chercher des sources alternatives d'approvisionnement (y compris le vol d'eau), payer les factures d'eau avec retard, ou laisser s'accumuler les dettes. Dans les enquêtes sociales, les ménages démunis révèlent souvent l'angoisse du risque de coupure auquel ils sont exposés s'ils ne payent pas leur facture d'eau.

Certains usagers estiment que l'eau devrait être donnée à ceux qui ne peuvent la payer, sentiment renforcé par le fait que personne ne peut refuser un verre d'eau à celui qui a soif. Comme l'accès à l'eau est considéré comme un droit, il ne faudrait pas obliger les personnes à payer l'eau car l'accès à un droit doit être gratuit (gratuité de l'abonnement ou de l'abonnement et des premiers m³). Cette position minoritaire est mise en œuvre dans les pays développés aux bornes-fontaines et dans certains pays en développement (Afrique du Sud, Iran, Turkménistan)

38 Dans ce rapport, un ménage pauvre est un ménage dont le niveau de vie par unité de consommation (uc) est faible, pas un ménage dont le revenu total est faible ou dont le revenu par personne est faible.

39 En France, en 2001, 5.3% des ménages ont des retards de paiement de l'électricité, eau, gaz et téléphone au plan national. Ce taux d'impayés est de 14.4% pour les ménages pauvres (moins de 60% du revenu disponible médian) et de 6.6% pour les ménages entre 60% et 100 % du revenu disponible médian. Les familles monoparentales pauvres sont plus particulièrement touchées (24.4% au lieu de 18.3%) et les familles avec 2 enfants (21.2% au lieu de 4.8%). Ceci démontre que l'insuffisance des revenus est un déterminant pour les retards de paiement de ces biens essentiels.

40 Un ménage pauvre n'est pas seulement un ménage qui a des revenus plus faibles, c'est surtout un ménage qui ne peut subvenir à certaines dépenses essentielles et qui doit choisir (arbitrer) la dépense à éviter ou reporter (loyer, frais de santé, dentaires, de transport, de nourriture, de téléphone, etc.). Les ménages pauvres considèrent parfois comme essentielles certaines dépenses pourtant pas indispensables. Ils achètent de l'eau en bouteille alors que l'eau du robinet est parfaitement potable. Ils consomment du tabac. Sur la notion de revenu, voir Daniel Verger : Bas revenus, consommation restreinte ou faible bien-être : les approches statistiques de la pauvreté à l'épreuve des comparaisons internationales, *Économie et statistique*, n° 383-384-385 (2005).

Le nombre des impayés et leur ampleur reflètent le caractère économiquement “inabordable” du prix de l’eau. En France, le Secours catholique a établi que le taux d’impayés d’eau parmi les personnes secourues dans les différentes régions de France augmentait avec le prix de l’eau.⁴¹ Comme le taux d’impayés dépend aussi de l’ampleur des sanctions en cas de non-paiement et de la pression sociale ⁴², il est difficile de construire au niveau international un indice d’inabordabilité sur cette base.

Tableau 6

DIFFÉRENTS TYPES D’INDICES D’ABORDABILITÉ

	<i>Ménages médians</i>	/	<i>Ménages pauvres</i>
-----/-----			
<i>Moyenne des dépenses d’eau</i>			
- <i>au plan national</i>	<i>A</i>	/	<i>B</i>
- <i>au plan régional ou local</i>	<i>C</i>	/	<i>D</i>

NB : Variantes selon que la consommation d’eau est normée ou réelle, selon la taille des ménages, le type d’habitat (appartement ou maison individuelle, habitat précaire), la référence aux revenus disponibles au sens des études de consommation ou aux dépenses de consommation privée au sens de la comptabilité nationale, la limite de pauvreté (40, 50 ou 60% du revenu médian), le niveau de revenu (premier décile ou quintile), etc.

4. Les indices d’abordabilité (accessibilité économique)

Pour évaluer le caractère “abordable” ou “inabordable” de la facture d’eau des ménages au domicile, on compare son montant de cette facture d’eau avec celui des revenus qui servent à payer cette facture (revenu disponible des personnes appartenant au ménage) ou encore avec

41 Secours catholique : *Statistiques d’accueil 2006, Géographie de la pauvreté*. Les impayés d’eau sont plus fréquents dans le quart Nord-Ouest de la France où l’eau est chère. Graphique dans “La prise en charge des dettes d’eau des usagers démunis”, Académie de l’Eau, France, 2008.

42 Contrairement à une opinion fréquemment exprimée, le nombre d’usagers ayant des dettes d’eau en Angleterre n’a augmenté que de 4.1 millions à 4.4 millions entre le moment où l’on pratiquait des coupures en cas d’impayés et 5 ans après l’abolition de ces coupures. Martin Fitch : *Fair and Affordable Water*, UNISON, 2006. Le nombre de procédures devant les tribunaux est passé de 400 000 (1% des clients) en 1996 à 200 000 en 2006 (150 000 jugements par an). OFWAT 2007.

le montant des dépenses de consommation privée des ménages.⁴³ Selon le cas, on examine la situation moyenne au plan national ou régional/local des ménages ou d'un sous-ensemble de ménages (par exemple, les ménages pauvres) pour une consommation effective ou pour une consommation normée (120 m³).

Le rapport entre ces deux montants est l'indice d'abordabilité d'autant plus élevé que l'eau est plus chère et le revenu est faible. Le terme "abordabilité" (caractère abordable) est un néologisme bâti sur le terme anglais "affordability" qui décrit l'accessibilité économique d'un bien. On notera que la notion de prix abordable de l'eau est liée à la fois au prix de l'eau et au revenu de la personne. Il n'existe pas un prix abordable dans l'absolu, puisque l'abordabilité dépend de facteurs liés à la personne.

Il existe plusieurs types d'indice d'abordabilité selon les grandeurs mesurées et les normalisations introduites (Tableau 6). La facture d'eau peut être la facture moyenne effective ou la facture pour une consommation d'eau normée (120 m³). Le dénominateur utilisé varie selon les cas et la disponibilité de statistiques pertinentes. Les Tableaux 3 et 5 donnent divers exemples de calcul de l'indice d'abordabilité. L'Annexe 5 donne diverses valeurs de l'indice d'un pays développé comme la France. On constate que cet indice peut dépasser 3 % dans certaines régions où l'eau est chère. Les ménages les plus affectés seront vraisemblablement les familles monoparentales vivant du RMI dans une région où l'eau est chère et habitant un logement du parc privé. Dans les pays en développement, l'indice peut être très élevé car le revenu des ménages pauvres branchés au réseau est parfois très faible. Les problèmes d'abordabilité se posent dans tous les pays mais à des degrés variables. Leur solution est plus simple dans les pays développés mais ceux-ci ne mettent pas toujours en place les instruments nécessaires.

⁴³ Il faut bien noter que le revenu disponible d'un ménage est le niveau de revenu équivalisé qui tient compte du nombre de personnes dans le ménage (E/uc) et non le revenu total des membres du ménage. Les ménages avec un seul salaire "moyen" font souvent partie du groupe des ménages pauvres s'il y a beaucoup de personnes dépendantes. Selon l'INSEE, le revenu disponible d'un ménage comprend les revenus d'activité, les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales (y compris les pensions de retraite et les indemnités de chômage), nets des impôts directs. Quatre impôts directs sont généralement pris en compte : l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation, les contributions sociales généralisées (CSG) et la contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS). Pour une discussion du caractère abordable de l'eau, voir OCDE : *Problèmes sociaux liés à la distribution et la tarification de l'eau*, OCDE, 2003.

4.1. L'indice d'abordabilité pour un ménage médian

Pour évaluer l'abordabilité de l'eau, on se réfère aux ménages disposant du revenu médian plutôt qu'au revenu moyen (plus élevé du fait des revenus très élevés des déciles supérieurs). Dans les pays développés, le montant de la facture d'eau est en général de l'ordre de 1.1% du revenu disponible médian. Cette dépense est considérée comme suffisamment faible pour être sans réelle signification pour un ménage médian.

Ce niveau de dépense résulte de politiques de réduction du prix de l'eau puisque beaucoup d'Etats appliquent une TVA à taux réduit ou à taux nul pour l'eau et l'assainissement (produit de première nécessité), subventionnent dans une certaine mesure les investissements des services de l'eau et d'assainissement et, parfois, organisent une subvention croisée de l'eau des ménages à charge des entreprises. La politique généralement suivie en matière d'eau des ménages n'est pas le recouvrement intégral des coûts mais le recouvrement d'une part raisonnable des coûts avec, si nécessaire, une intervention de l'Etat pour que chacun dispose d'eau à un prix jugé raisonnable. L'Etat cherche aussi à promouvoir des gains d'efficacité dans la gestion des services de l'eau.

4.2. L'indice d'abordabilité pour un ménage pauvre

L'indice d'abordabilité des ménages pauvres est obtenu en divisant la dépense d'eau de réseau de ces ménages par leur revenu disponible. Selon la définition du ménage pauvre, il s'agit du revenu égal à 50% du revenu disponible médian, du revenu du ménage au plafond du premier décile, du revenu moyen des ménages ayant moins de 50% du revenu disponible médian, du revenu moyen des ménages du premier décile de revenu ou du revenu du ménage au seuil de 40% du revenu disponible médian, etc.

L'écart entre l'indice d'abordabilité des ménages pauvres et celui des ménages médians varie selon la définition retenue pour le ménage pauvre. Il est généralement compris entre un facteur 2 et un facteur 4

Encadré 4

EFFET DES AIDES SOCIALES SUR L'INDICE D'ABORDABILITÉ

Des aides sont parfois données aux ménages pauvres pour que le prix de l'eau ne grève pas trop leur budget . Si cette aide sert à réduire la dépense d'eau (par exemple sous forme de réduction a priori ou de remboursement a posteriori d'une partie de la facture), elle permet de réduire l'indice d'abordabilité. Au contraire, si cette aide sert en fait à augmenter le revenu disponible du ménage (par exemple sous forme d'une augmentation de l'aide au logement), elle affecte très peu l'indice d'abordabilité alors que le ménage est strictement dans la même situation économique au regard du paiement de l'eau. Ce paradoxe reflète le fait que l'indice d'abordabilité mesure plus la perception du prix de l'eau par l'utilisateur que le sacrifice que l'utilisateur doit effectivement consentir pour avoir de l'eau (les biens auxquels il doit renoncer pour acquérir de l'eau).

Pour qu'une aide soit considérée par l'utilisateur comme étant une aide destinée à rendre l'eau plus abordable, il doit exister une relation étroite entre l'aide pour l'eau et la facture d'eau, par exemple que l'aide ne soit attribuée qu'aux personnes qui payent l'eau, qu'elle figure expressément comme une aide pour l'eau, qu'elle varie avec le prix de l'eau, etc. Attribuer une aide compensatrice dans un autre domaine, par exemple l'énergie ou la fiscalité, ne change pas la perception du prix de l'eau. Dans le cas du fioul et du gaz, le gouvernement français attribue sur demande une aide aux ménages démunis et non un complément d'aide au logement.⁴⁴ Cette aide est attribuée même dans le cas d'habitats collectifs pour le fioul ou le gaz du chauffage collectif.

En pratique, les aides au logement prennent peu en compte l'augmentation progressive du prix de l'eau et couvrent une part de plus en plus faible de l'ensemble loyer et charges. Dans ce cas, les variations du prix de l'eau et des aides associées sont noyées dans d'autres variations, ce qui rend difficile la perception du prix de l'eau.

⁴⁴ Pour le gaz en France, l'aide de solidarité est versée par un rabais sur la facture (abonnement individuel) ou par chèque pour les immeubles collectifs (Décret n° 2008-778 du 13 août 2008 relatif à la fourniture de gaz naturel au tarif spécial de solidarité).

et dépend du degré de pauvreté ou de l'inégalité des revenus. Si l'on se réfère aux ménages ayant un revenu de 40% du revenu médian, l'écart est un facteur 2.5 en supposant que la consommation d'eau soit la même. Les personnes les plus pauvres n'interviennent généralement pas dans cette évaluation car elles ont rarement à payer l'eau d'un réseau (pas de branchement ou approvisionnement à des sources gratuites).

En général, outre les aides pour le logement (Encadré 4), il existe des mesures spécifiques pour alléger les dépenses d'eau des plus démunis. L'action des gouvernements dans ce domaine est décrite dans la deuxième partie.⁴⁵

Des considérations d'équité militent pour que les ménages pauvres ne soient pas obligés de consacrer à l'eau une part beaucoup plus grande de leurs revenus que les ménages médians car cela obligerait les ménages pauvres à couper sur d'autres dépenses jugées essentielles.⁴⁶ Cette approche d'équité défendue dans les rapports sur les droits de l'homme est de peu d'utilité pratique dans le cas de l'eau qui représente normalement pour les usagers domestiques une dépense relativement faible, du même ordre de grandeur que les nombreuses autres dépenses pour des biens essentiels ou même non essentiels consenties par les personnes démunies.

4. 3. Variation de l'indice d'abordabilité au sein du premier décile de revenu

Les personnes appartenant au premier décile de revenu sont les plus susceptibles d'être affectées par le prix de l'eau. Elles se répartissent entre trois catégories (Figure 3) :

⁴⁵ En France, le prix du loyer est pris en charge pour l'ensemble des ménages démunis par l'aide personnalisée au logement (APL) qui en couvre la plus grande partie. De ce fait, le prix de l'eau est significatif par rapport à la part du loyer non couverte par une aide. Alors que le loyer, l'électricité, le gaz, le fioul et le téléphone donnent peuvent être aidés, il n'y a rien de semblable pour l'eau.

⁴⁶ Selon l'Observation générale n°15 "Le droit à l'eau" (2002), "l'eau, les installations et les services doivent être d'un coût abordable pour tous. Les coûts directs et indirects qu'implique l'approvisionnement en eau doivent être raisonnables, et ils ne doivent pas compromettre ou menacer la réalisation des autres droits consacrés dans le Pacte" (Annexe 2). Les moyennes nationales sont parfois trompeuses car le prix de l'eau peut varier beaucoup d'une ville à une autre. Pour les cinq plus grandes villes du Royaume-Uni, le prix moyen de l'eau varie de 2.75 à 7.14 €/m³. En Suède, les variations sont également importantes (NUS, 2008).

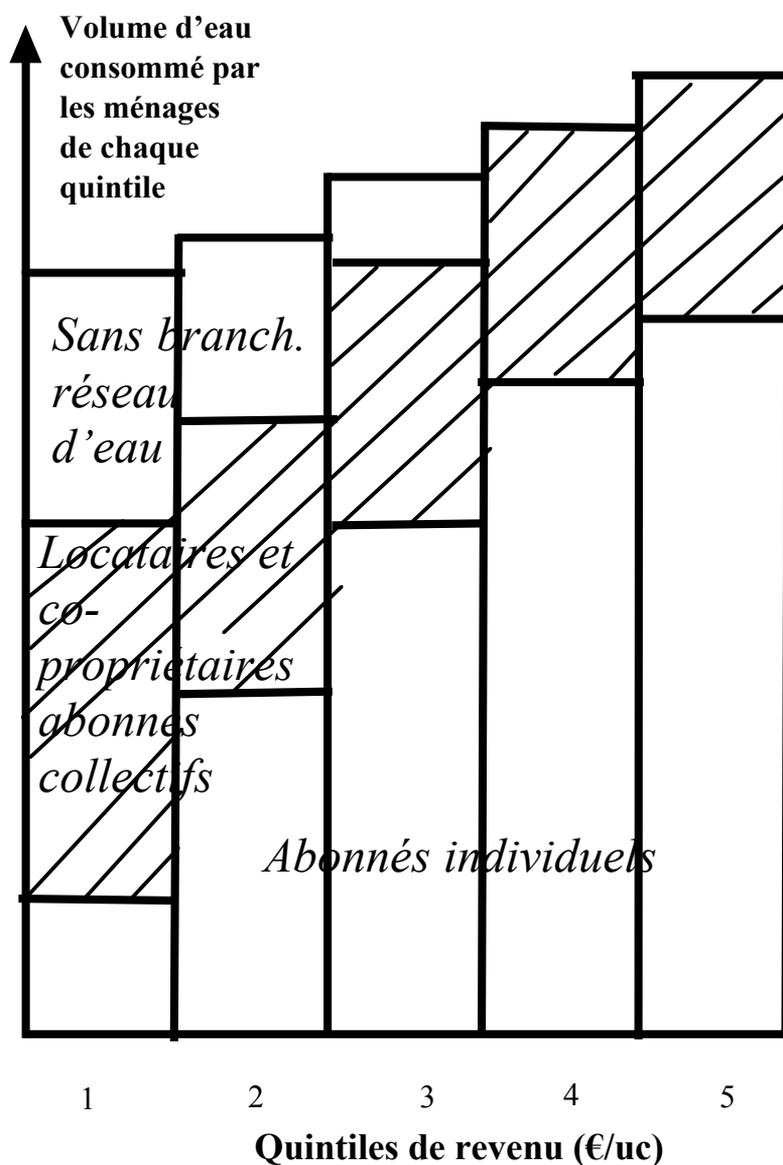


Figure 3. RÉPARTITION DES CONSOMMATIONS D'EAU DES MÉNAGES SELON LE TYPE DE CONTRAT (abonnement individuel , abonnement collectif , non branchés au réseau). NB : le revenu moyen des abonnés directs du premier décile est supérieur au revenu moyen des autres ménages de ce décile.

a) les titulaires d'un abonnement à l'eau,
b) les non-titulaires (généralement des locataires ou des copropriétaires en habitat collectif) et
c) les personnes ne bénéficiant pas du branchement à l'eau, par exemple les personnes recourant à des bornes-fontaines ou des puits.⁴⁷ Ces ménages non branchés peuvent avoir des dépenses nulles (borne fontaine gratuite) ou très élevées. Les personnes non branchées ne sont pas prises en compte dans cette étude bien qu'elles payent souvent l'eau très cher à des marchands d'eau et ont de très faibles revenus.⁴⁸

Dans le cas des approvisionnement par réseau, il faut parfois prendre comme revenu des ménages pauvres branchés les revenus du deuxième décile car les ménages du premier décile ne sont pas branchés.

Dans le cas des ménages pauvres, le revenu des ménages branchés au réseau est supérieur au revenu des ménages non branchés appartenant au même décile et le revenu des titulaires d'un abonnement à l'eau est généralement plus élevé que celui des locataires (Figure 3).

L'indice d'abordabilité varie avec la taille du ménage car la facture d'eau augmente avec le nombre de personnes de même que le revenu total d'un ménage.⁴⁹ Pour des ménages d'un niveau de vie déterminé, si la facture d'eau était proportionnelle à la consommation, l'indice d'abordabilité serait invariant du fait que la consommation totale d'eau et le revenu total varient proportionnellement à la racine carrée du nombre de personnes dans le ménage.⁵⁰ En réalité, du fait de la présence de la part fixe dans le prix de l'eau, l'indice d'abordabilité

⁴⁷ Aux États-Unis, les abonnés avec factures d'eau représentent 62% des ménages, 20% des ménages ne reçoivent pas de factures d'eau et 18 % ne sont pas branchés à un réseau de distribution. 47% des abonnés ayant des revenus de moins de 20 000 \$/an par ménage payent leur eau directement.

⁴⁸ En Afrique et à Haïti, le prix de l'eau achetée aux marchands d'eau peut dépasser 10% du revenu de ménages pauvres vivant dans des bidonvilles.

⁴⁹ Il s'agit du revenu total du ménage car nous comparons des ménages ayant le même revenu par uc mais des tailles différentes.

⁵⁰ Sur les formules d'équivalence, voir les travaux de l'OCDE. Une formule semblable est d'attribuer des unités d'équivalence à chaque personne du ménage (1 pour la première, 0.5 pour la seconde et 0.3 pour les suivantes).

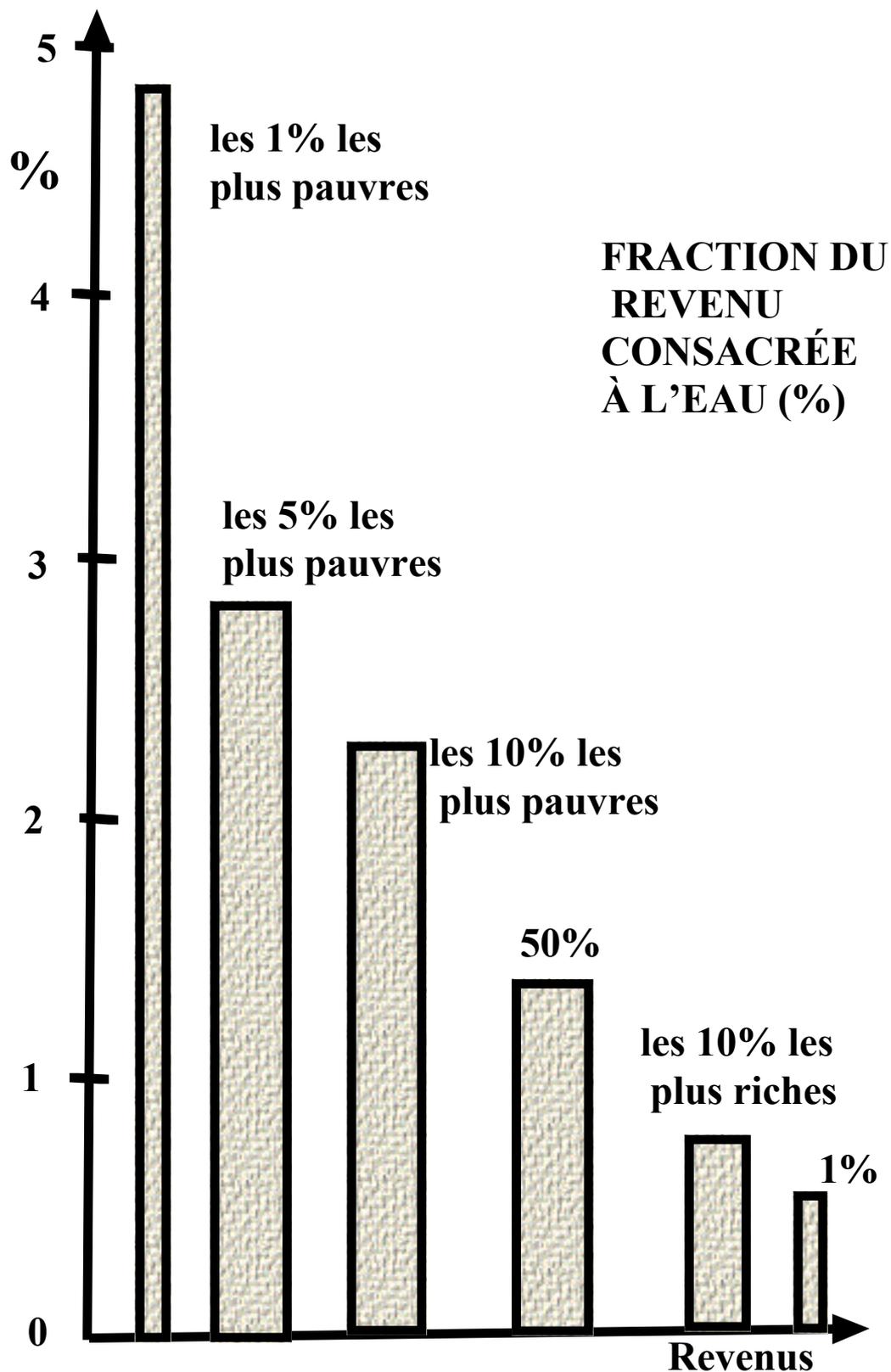


Figure 4. DÉPENSES POUR L'EAU EN FONCTION DU REVENU DES MÉNAGES

augmente lorsque la taille du ménage diminue.⁵¹ Aussi est-il nécessaire pour une comparaison de préciser la taille du ménage et de se baser éventuellement sur un ménage standard.

4.4 L'indice d'abordabilité des ménages pauvres comme valeur de référence

Comme le prix de l'eau et le revenu des ménages varient dans une large proportion selon les lieux et les catégories sociales, il convient d'examiner de plus près la situation des ménages pauvres dont l'indice d'abordabilité est élevé. Une majorité de ceux-ci fait partie du premier décile et une minorité du second décile (Figures 4 et 5).

La valeur moyenne de l'indice d'abordabilité pour les ménages ayant moins de 50% du revenu médian (ou pour les ménages du premier décile) donne une valeur représentative pour caractériser le problème du prix de l'eau pour la minorité de personnes exposées à un indice élevé. Au plan interne et au plan international, il conviendrait d'étudier les indices des ménages pauvres des différents pays et de vérifier s'il existe des valeurs de l'indice qui sont rarement dépassées. On aboutira ainsi à fixer un seuil d'inabordabilité fondé sur le comportement de pays (politique sociale) et non sur des valeurs quelque peu arbitraires fixées par des experts (jugement de valeur). Les indices d'abordabilité calculés aux Tableaux 3 et 5 font apparaître que les ménages pauvres payent pour l'eau généralement moins de 2.5% de leurs revenus.

En Angleterre, l'indice d'abordabilité pour un ménage médian en 2004 est de 1.3 % (2.2% pour les ménages du quintile inférieur). Lorsque l'indice d'un ménage dépasse 3%, on considère officiellement qu'il y a une situation de "water poverty" alors même que ce niveau t

51 Si un ménage de 2 uc dépense pour l'eau 180 E (abonnement) + 180 E par an et qu'une personne seule dépense 180 E (abonnement) + 90 E, l'indice d'abordabilité de la personne seule est 50% plus élevé que pour le ménage. Ceci concerne notamment les familles monoparentales pauvres. Lorsque le nombre d'abonnés augmente du fait de la fragmentation des ménages ou de la diminution de la taille moyenne des ménages, l'ensemble des factures d'eau augmente alors que le revenu total ne change pas. Une politique d'aide pour l'eau sous forme d'un quota gratuit par personne n'aura pas d'effets positifs sur les ménages pauvres de une ou deux personnes, qui sont relativement nombreux, et aura peu d'effets redistributifs pour les familles de plus de 3 enfants et plus car la proportion de ces familles chez les ménages en dessous de 60% du revenu médian est de 6.1% alors que la moyenne nationale pour les couples est de 5.5% (la proportion de familles nombreuses et pauvres est peu différente de la proportion des familles nombreuses).

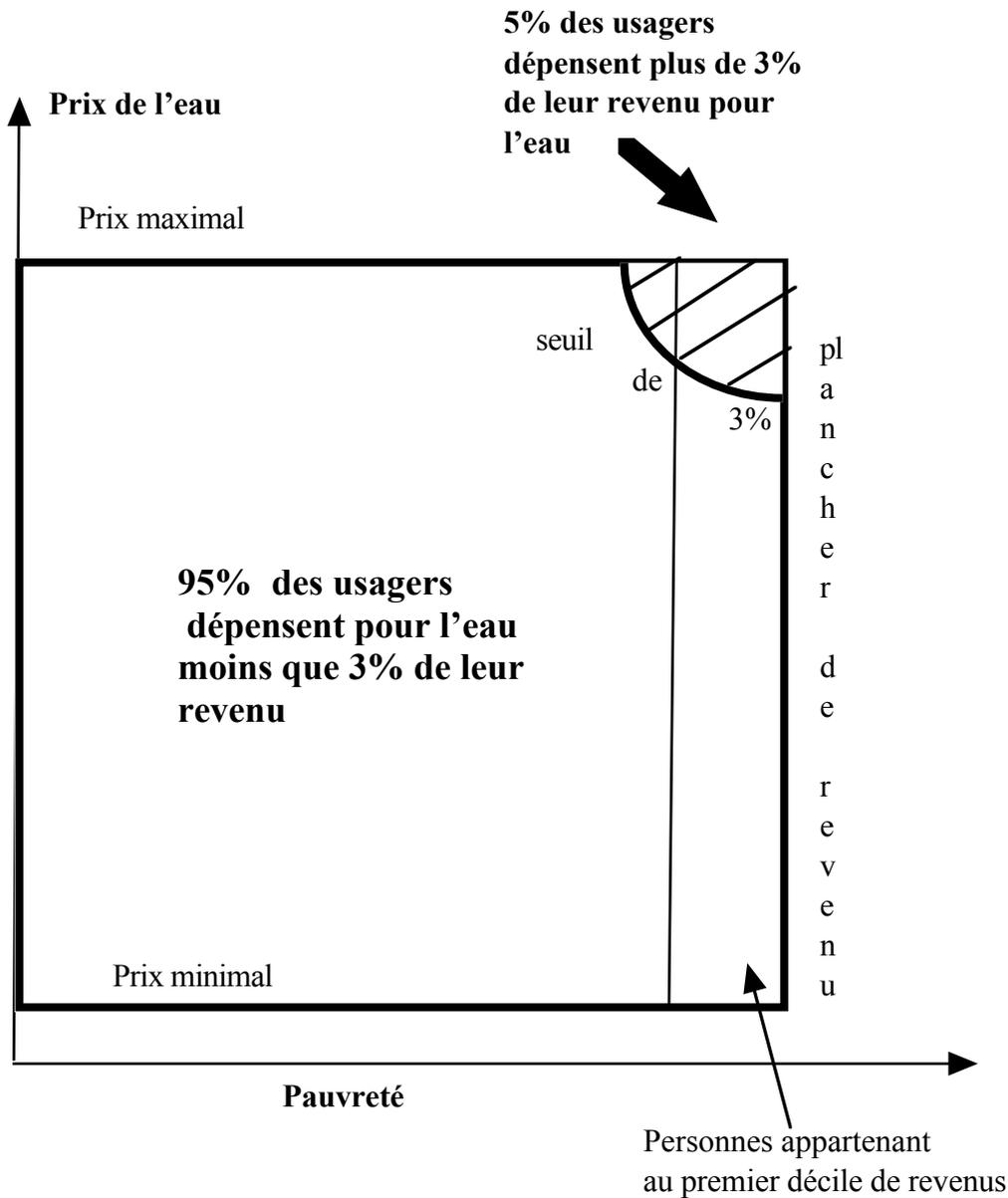


Figure 5. L'EAU EST ABORDABLE POUR LA MAJORITÉ
 Chaque personne de la population est représentée par un point à l'intérieur du carré (niveau de pauvreté, niveau de prix de l'eau) en supposant qu'il existe un revenu minimal. Dans cet exemple, 5% des usagers dépensent plus que 3% de leur revenu pour l'eau (coin supérieur droit). Parmi les personnes du premier décile de revenu, une partie paye pour l'eau plus que 3% de leur revenu du fait du prix élevé de l'eau. Lorsque l'eau n'est pas chère, aucune personne dépasse le seuil de 3%.

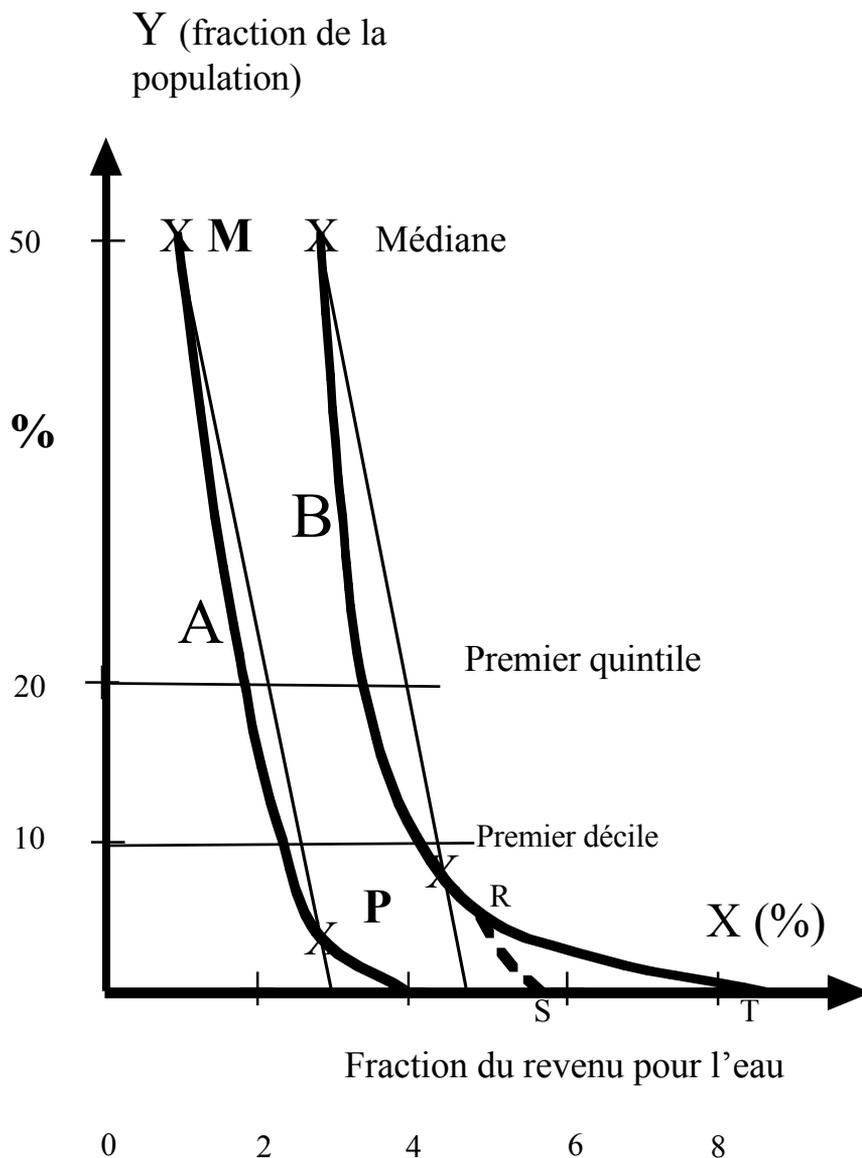


Figure 6. COURBES D'INABORDABILITÉ

(la fraction Y de la population dépense plus que X% de son revenu pour l'eau. Le pays B dépense relativement plus pour l'eau que le pays A. En joignant les points M relatifs aux ménages médians et les points P relatifs aux ménages au seuil de pauvreté, on obtient un seuil extrapolé : 3% pour le pays A et 4.8% pour le pays B. Une politique de lutte contre l'inabordabilité de l'eau dans le pays B se traduit par le passage de la courbe d'inabordabilité continue à la courbe en pointillé. Elle implique de prendre des mesures pour réduire les dépenses d'eau au delà du point R et pour financer des aides correspondant au triangle RST.

est dépassée dans 7.9% des cas.⁵²

En France, l'indice pour un ménage médian est de 1.4 % (2.3% pour les ménages du premier décile) et le niveau de 3% de l'indice est dépassé dans 4.3% des cas⁵³ (soit 24% des ménages du premier décile et une partie des ménages d'autres déciles).⁵⁴ On notera que l'indice de 3% ne présente aucun caractère particulier au plan français même s'il s'agit approximativement de la valeur moyenne de l'indice pour les ménages pauvres.

Pour caractériser le degré d'abordabilité de l'eau pour les ménages pauvres, il conviendrait de mesurer la fraction Y% de la population qui dépense plus de X% de son revenu disponible pour l'eau. La courbe Y-X dite "courbe d'inabordabilité" est la queue de la distribution cumulée des indices. Les courbes des pays en transition ou en développement sont souvent à droite de celles des pays industrialisés (Figure 6). En Arménie où la dépense pour l'eau est de 2% du revenu médian, près de 12.3% de la population dépense plus de 5% de ses revenus pour l'eau; au Kirghizistan, la dépense pour l'eau est de 1.5% du revenu médian mais 7.5% de la population dépense plus de 5% de ses revenus pour l'eau. Les politiques de lutte contre l'inabordabilité de l'eau ont pour effet de modifier la partie de la courbe Y-X proche de l'abscisse pour la ramener vers la gauche (indices plus faibles)(Figure 6).

52 DEFRA : *Cross-Government Review of Water Affordability Report*, 2004. En Angleterre, une personne est décrite comme étant en situation de "water poverty" si elle dépense plus de 3% de son revenu pour l'eau. Cette définition d'une grande clarté n'a malheureusement aucun effet direct sur la politique de prix ou d'aide pour l'eau en Angleterre. Il s'agit d'un indice de référence qui n'a aucune base sociale et qui semble tout à fait arbitraire. Dans l'Annexe 5 de ce rapport, on montre que des valeurs de l'ordre de 3.25% en France présentent un intérêt et reflètent des préoccupations précises.

53 Arnaud Reynaud : "Assessing the impact of public régulation and private participation on water affordability for poor households : An empirical investigation of the French case" (Septembre 2006). Il faut bien noter que la valeur de l'indice dépend étroitement des hypothèses et bases de calcul.

54 Plus la dispersion des revenus est grande et plus la proportion de personnes au-delà du seuil est élevée. La proportion de personnes ayant un revenu inférieur à 50% du revenu médian est de l'ordre de 6% dans les pays industrialisés avec peu d'inégalités mais atteint 17% aux États-Unis (Tableau 7).

4.5 Le seuil d'inabordabilité et la population au-delà du seuil

Si l'indice d'abordabilité décrit une situation de fait, le seuil d'inabordabilité décrit un objectif politique, à savoir un niveau de l'indice d'abordabilité que l'on s'efforce de pas dépasser. On distinguera le seuil d'alerte au delà duquel il convient d'examiner le problème du prix de l'eau et le seuil d'action au delà duquel des mesures correctrices sont prises. En fait, il n'est envisagé d'aider que les personnes qui sont démunies et qui consomment beaucoup d'eau pour des besoins reconnus légitimes.

Les seuils d'inabordabilité relèvent du libre choix des décideurs politiques qui ne choisissent pas toujours d'intervenir dans ce domaine.

A partir de la situation observée des indices d'abordabilité, on peut déduire un seuil par extrapolation des courbes d'inabordabilité des pays. Cette courbe est construite en portant en graphique le pourcentage de ménages dont la dépense d'eau dépasse une fraction X du budget du ménage (Figure 6). Cette courbe passe par deux points importants :

- M correspondant aux dépenses des ménages médians (abscisse X_m , ordonnée $Y_m = 50\%$) ;
- P correspondant aux dépenses du ménage pauvre ayant un revenu égal à 50% du revenu disponible médian (abscisse X_p , ordonnée Y_p).

(NB : Plutôt que le point correspondant au niveau de pauvreté de 50% du revenu médian, on peut choisir le point correspondant à la limite du premier décile de revenu ou au seuil de pauvreté selon le droit interne).

Si l'on prolonge la droite MP jusqu'à la ligne des abscisses, on définit un seuil "extrapolé" X_e qui est légèrement supérieur à l'indice d'abordabilité des ménages au seuil de pauvreté et est très proche de l'indice pour les ménages au seuil de 40% du revenu médian⁵⁵ (Figure 7).

⁵⁵ L'équation de la droite est $Y - Y_p = (X - X_p)(Y_m - Y_p)/(X_m - X_p)$. Le seuil extrapolé (X_e) est donné par $X_e = X_p + Y_p (X_p - X_m)/(0.5 - Y_p)$. Sachant que $X_m = 0.5 X_p$ et $Y_p \ll 0.5$, X_e est proche de $X_p (1 + Y_p)$. Dans le cas de la France (Figure 5 de l'Annexe 5), $X_e = 2.8\%$ et la formule approchée donne un seuil de 2.78%. Dans le cas de l'Angleterre, on utilise le premier décile. $X_m = 1.3\%$, $X_p = 4.1\%$, $Y_p = 10\%$ et $X_p - X_e = 0.7\%$.

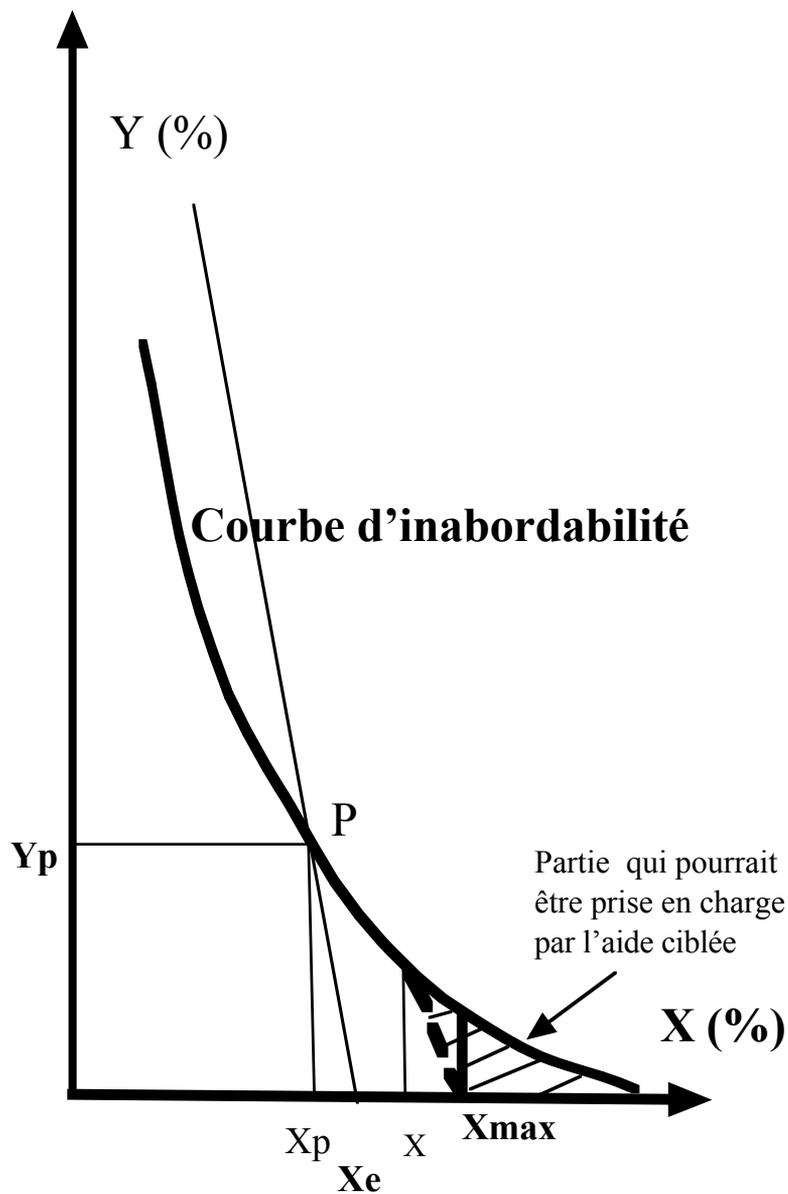


Figure 7. DIFFÉRENTS SEUILS D'INABORDABILITÉ

(dans cet exemple, des mesures sont prises au delà de X et le plafonnement (X_{max}) intervient à un niveau élevé de dépenses pour l'eau)

Le seuil extrapolé X_e est une valeur de référence utile pour le choix du seuil éventuel de plafonnement des dépenses d'eau. Il reflète la politique de tarification de l'eau et dépend peu des mesures ciblées d'aide pour l'eau des plus démunis. S'il existe un système qui prend en charge les dépenses d'eau supérieures au seuil X_{max} (plafonnement), la courbe d'inabordabilité se termine de manière verticale (Figures 6 et 7). La position du seuil X_{max} conditionne l'ampleur de l'aide pour l'eau à fournir aux plus pauvres. La logique voudrait que ce dernier seuil soit proche du seuil extrapolé X_e mais cela dépend du choix fait par les responsables politiques et des moyens disponibles pour financer l'aide ciblée associée.

5. Comparaison des indices d'abordabilité des différents pays

Pour effectuer une comparaison internationale des indices d'abordabilité, il est nécessaire de disposer de valeurs homogènes et fiables et de réduire les variations d'un pays à l'autre, par exemple en comparant des factures d'eau normées⁵⁶ pour des ménages standards dans des cadres urbains et en se référant à une même définition du ménage pauvre. On s'efforcera d'y inclure le prix de l'assainissement.

5.1 Pays industrialisés

5.1.1 Ménages médians

L'indice d'abordabilité pour les ménages médians est assez faible et généralement voisin de 1.1% en Europe de l'Ouest (les valeurs sont à la colonne c) du Tableau 7 divisée par 2). En dehors de l'Europe, les valeurs de l'indice sont du même ordre de grandeur. Toutefois, il existe des exceptions puisque le prix de l'eau pour les ménages en Irlande est nul.

La convergence des valeurs de l'indice d'abordabilité des pays au voisinage de 1.1% (Figure 8) reflète la volonté des responsables politiques de maintenir le prix de l'eau à un niveau assez bas en conjuguant la prise en charge collective du prix de l'eau (subventions des investissements) avec les contributions personnelles (factures) (Figure 1).

⁵⁶ La comparaison porte sur la fourniture d'eau de réseau à un ménage et pas sur la charge de l'eau pour un ménage. Dans les pays où la distribution n'est pas continue et où la qualité de l'eau est douteuse, les ménages ont des dépenses additionnelles d'eau non négligeables (eau en bouteille, eau de marchands, etc.)

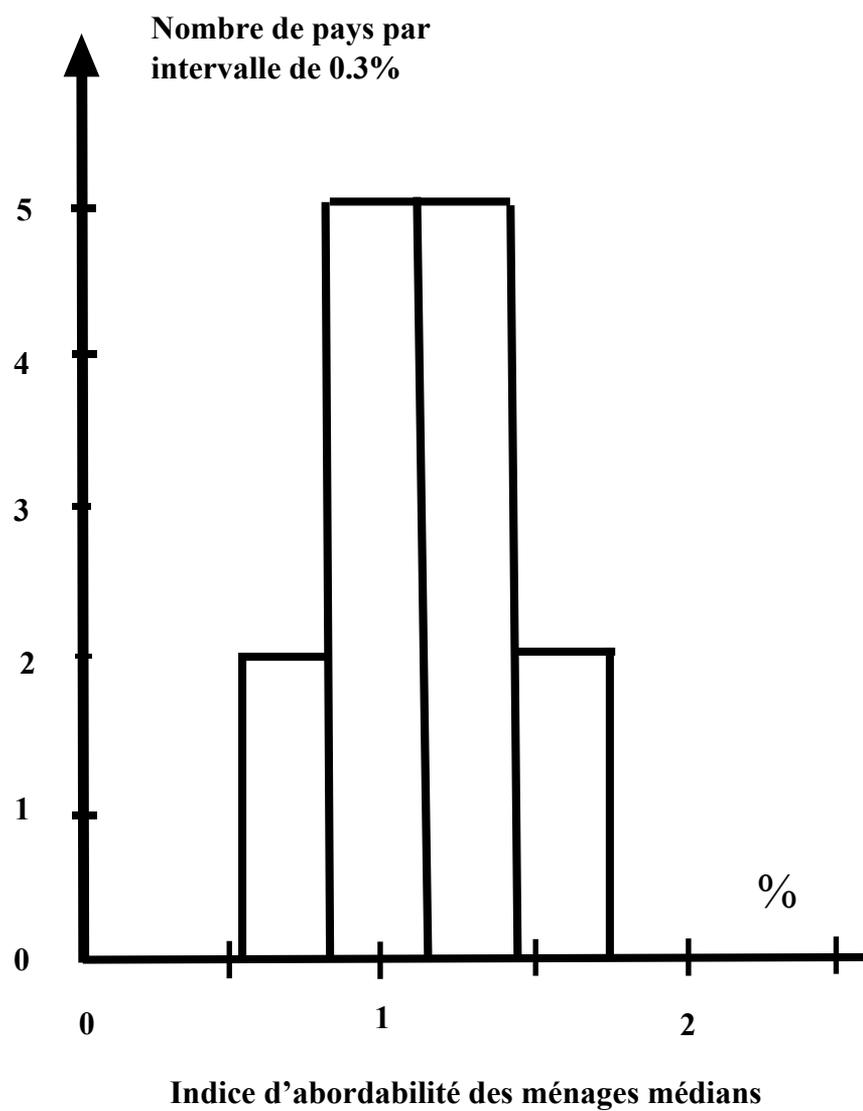


Figure 8. HISTOGRAMME DES INDICES D'ABORDABILITÉ EN EUROPE
(14 pays industrialisés)

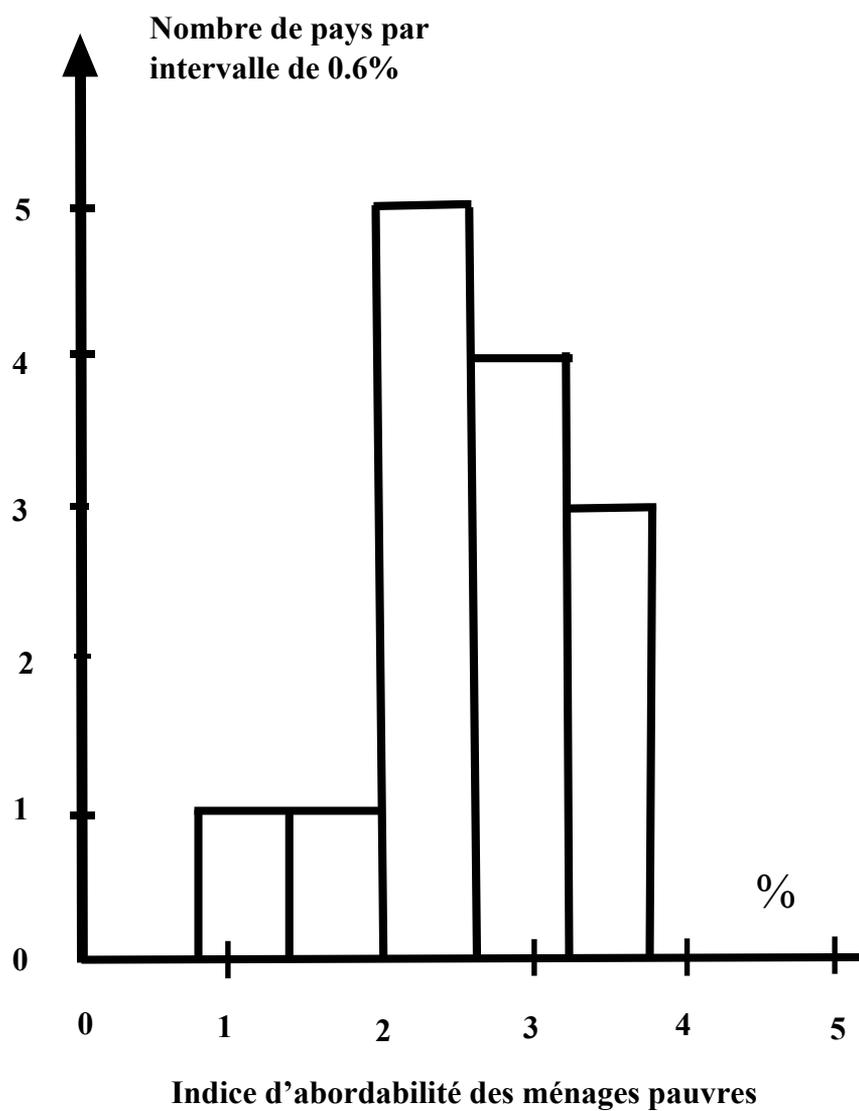


Figure 9. HISTOGRAMME DES INDICES D'ABORDABILITÉ EN EUROPE (14 pays industrialisés)

5.1.2 Ménages pauvres

Les indices d'abordabilité pour les ménages pauvres sont deux à trois fois plus élevés que ceux des ménages médians ; ils ne prennent généralement pas en compte les aides ciblées individuelles et les rabais dont bénéficient certaines catégories d'usagers. Ils ignorent les effets des tarifs progressifs puisque la consommation est normée.

Le Tableau 7 fait apparaître deux séries d'indices d'abordabilité pour une consommation normée de 120 m³. La première série est fondée sur la facture d'eau standard (compte non tenu des aides ciblées) et le revenu des personnes qui sont au seuil de 50% du revenu disponible médian (colonne c). Il s'agit, par définition, du double de l'indice d'abordabilité pour les ménages médians. La deuxième série (colonne d) se réfère au revenu moyen des personnes pauvres qui sont sous le seuil de 50% du revenu disponible médian. Pour calculer ce second indice, on a augmenté le premier indice de 20% (à défaut de disposer des informations détaillées sur les revenus des ménages démunis⁵⁷ abonnés à l'eau qui sont inférieurs aux revenus au seuil de 50%). Une approche équivalente consiste à prendre 40% du revenu médian comme revenu type des ménages pauvres.

La comparaison des indices d'abordabilité pour les ménages pauvres permet de faire les observations suivantes :

a) dans les pays industrialisés européens, l'indice d'abordabilité est de l'ordre de 2.6% pour la moyenne des ménages pauvres, à comparer à 1.1% pour les ménages médians (Figure 9). La dispersion des indices d'abordabilité (facteur 3) est plus faible que la dispersion des factures d'eau (facteur 4)(colonne a du Tableau 7).

Le nombre élevé de pays proches de la moyenne européenne (9 pays sur 14 à plus ou moins 25% de la moyenne) semble indiquer une préférence des pays de l'Europe de l'Ouest pour choisir un seuil d'inabordabilité de l'eau de l'ordre de 2.6% du revenu moyen des ménages pauvres ; une telle valeur de l'indice est inférieure au "benchmark" traditionnel de 3% pour les ménages pauvres (ce "benchmark" n'avait pas été conçu pour l'Europe (Annexe 4) et n'est dépassé que dans 4 pays sur 14 en Europe) ;

⁵⁷ En France, l'écart entre le niveau de vie médian des ménages démunis et le seuil de pauvreté est de 18.2% en 2005. Dans certains cas, on utilise comme revenu de référence le salaire minimum alors qu'il y a des travailleurs pauvres qui gagnent moins que ce salaire minimum.

b) la part du revenu des ménages consacrée à l'eau dans les pays industrialisés hors Europe est similaire à celle pour l'Europe ;

c) dans trois pays européens (Danemark, Royaume-Uni, Portugal), l'indice d'abordabilité pour la moyenne des ménages pauvres dépasse de plus de 25% la moyenne européenne (2.6%). L'écart entre la fraction consacrée à l'eau par les ménages pauvres et par les ménages médians dans ces trois pays dépasse 2%. Par comparaison avec le reste de l'Europe, ces pays risquent d'avoir à affronter des problèmes particuliers d'inabordabilité de l'eau. Au Portugal, de nombreuses mesures sociales ont été prises mais elles n'apparaissent pas dans le calcul de l'indice ; pour le Danemark, les mesures prises relèvent vraisemblablement des centres d'aide sociale (aide à la personne) ; au Royaume-Uni, le gouvernement a reconnu l'ampleur du problème 58 (voir section 6.3) ;

d) En France, l'indice d'abordabilité des ménages pauvres dépasse légèrement 3% ; compte tenu du fait que les mesures de compensation pour les personnes endettées concernent 50 000 ménages sur plus de 300 000 ménages démunis ayant des factures d'eau et représentent une réduction tarifaire de l'ordre de 35% en moyenne, l'indice d'abordabilité pour les ménages démunis en France est de l'ordre de 2.9% si l'on tient compte des mesures compensatoires ; la mise en œuvre du droit à l'eau implique de prendre en compte la question de l'inabordabilité de l'eau dans certaines régions d'eau chère (Annexe 5) ;

e) dans deux pays européens, l'indice d'abordabilité est assez faible (Italie, Norvège). Dans le cas de l'Italie, il s'agit pour partie de l'effet d'un niveau élevé de subventions ;

f) il existe peu de pays développés où l'indice d'abordabilité pour les ménages pauvres branchés au réseau dépasse 3.2%. Sur l'ensemble des 18 pays figurant au Tableau 7, 12 pays ont un indice d'abordabilité pour les ménages pauvres dans la fourchette 2.0%-3.2%. Pour le Danemark, le Royaume-Uni, le Portugal, la France et l'Australie, le seuil de 3% est dépassé pour la moyenne des ménages démunis ; en réalité, il pourrait en être différemment du fait des mesures compensatoires prises au bénéfice de ces ménages ;

58. En Europe, les indices d'abordabilité des ménages du premier décile sont généralement de l'ordre du double de ceux des ménages médians mais au Royaume-Uni, l'indice est trois fois supérieur du fait des inégalités de revenu. Voir OCDE : *Problèmes sociaux liés à la distribution et la tarification de l'eau*, OCDE, 2003 (p.47).

Tableau 7

**L'EAU DANS LE BUDGET DES MÉNAGES PAUVRES
DES PAYS INDUSTRIALISÉS**

	Prix 120 m ³ €/an a)	Rev.disp. médiann €/an/mén. b)	Indice abordab. au seuil 50% % c)	Indice abordab. pauvres % d)	Écart entre mén. pauv. mén.médiann % e)	%< 50 %	% f
Europe :							
Danemark	557	35030	3.2	3.8	2.2		4.3
Royaume-Uni	320**	20900	3.1	3.7	2.2		11.5
Portugal	182	12676	2.8	3.4	2.0		13.7
	<i>125% de la moyenne Europe</i>		2.75	3.25			
France	349	26482	2.6	3.1	1.8		7.0
Allemagne	336	27697	2.4	2.9	1.7		9.8
Autriche	348	29726	2.4	2.9	1.7		9.3
Finlande	330	30992	2.4	2.9	1.7		6.4
	<i>Moyenne Europe</i>		2.2	2.6			
Belgique	299	27378	2.2	2.6	1.5		7.8
Suède	320	30426	2.1	2.5	1.5		5.3
Suisse	436	42747	2.0	2.4	1.4		6.7
Pays-Bas	324	35016	1.8	2.2	1.3		6.0
Espagne	165	19028	1.7	2.0	1.1		11.5
	<i>75% de la moyenne Europe</i>		1.65	2.0			
Italie	139	22010	1.3	1.6	1.6		12.4
Norvège	231	42000	1.1	1.3	0.7		6.3
Hors Europe :							
Australie	210	16202	3.2	3.8	2.2		11.2
États-Unis	231*	22320	2.1	2.5	1.5		17.0
Japon	207	26996	1.5	1.8	1.1		15.3
Corée	-	-	1.6	2.0	1.0	-	

Source : IWA : International Statistics for Water Services, IWA, Beijing, 2006, *GWI, **voir Tableau 1.
Corée : Enqu. dépenses des ménages, KOSIS, 2004 (assainiss. 35%).

Notes :

- a) Consommation des ménages et des PME dans les 5 plus grandes villes. Facture pour 120 m³ d'eau potable avec l'assainissement. Calculs du Tableau 1.
 - b) Revenu disponible médian pour une personne (OCDE, 2007). Données du Tableau 4 multipliées par 1.55 (racine carrée de 2.4) pour tenir compte de la taille du ménage (2.4 personnes).
 - c) Rapport entre la facture d'eau pour 120 m³ et la moitié du revenu disponible médian par ménage (l'indice pour un ménage médian est la moitié de cet indice).
 - d) Rapport entre la facture d'eau et le revenu moyen du ménage pauvre (inférieur à 50% du revenu médian). (120% de l'indice de la colonne c). Si l'on avait pris en compte la consommation effective d'eau au lieu de la consommation normée, il aurait fallu compenser l'augmentation de 20% de l'indice liée au revenu par une diminution de 20% de la consommation d'eau des ménages pauvres dans les pays industrialisés.
 - e) Écart entre l'indice d'abordabilité des ménages pauvres (colonne d) et l'indice des ménages médians (0.5 x colonne c). Cet écart rapporté à l'indice des ménages médians est constant (1.4).
 - f) Proportion (%) de la population sous le seuil de 50% du revenu médian (OCDE).
-

g) à l'avenir, le nombre de pays où l'indice de 3% est dépassé pour les ménages démunis pourrait augmenter du fait que le niveau de subventions pour l'eau diminue et que les dépenses pour l'eau augmentent. Mais on ne peut exclure une augmentation des aides ciblées pour éviter les problèmes sociaux.

h) comme l'indice d'abordabilité est calculé sur la base d'une consommation normée (120 m³), il n'est pas tenu compte du fait que l'utilisateur démuné peut réduire sa consommation d'eau, bénéficier à titre individuel d'une réduction tarifaire ou d'une aide pour motif de précarité ou encore avoir une consommation plus élevée si la taille du ménage est plus grande ;

i) Dans certains pays industrialisés, l'eau est "gratuite" (Irlande, Irlande du Nord) ou son prix payé est indépendant du niveau de consommation (pas ou peu de compteurs pour les ménages au Royaume-Uni, au Canada, en Nouvelle-Zélande, etc.). Dans ces cas, l'indice d'abordabilité décrit une dépense incontournable pour le ménage qui a plutôt le caractère d'une taxe locale et non d'un prix car la facture ne varie pas avec le niveau de consommation.

Tableau 8

**INDICES D'ABORDABILITÉ OBSERVÉS DANS LE MONDE
(valeurs moyennes)**

	Ménages médians	Ménages pauvres
Pays industrialisés	1.1 % (Fig. 8)	2.6 % (Fig. 9)
Pays en transition (Fig. 11)		
Membres de l'UE	2.5%	6%
Non membres	1.0 %	2.4%
Pays en développement		
Amérique latine	2.5% (Fig. 12)	6% (Fig. 13)
Afrique	2.8%	7%

Pour référence :

*Seuils d'inabordabilité
proposés dans ce rapport* *de 1 à 3%* *de 3 à 7%*
(le choix du seuil dépend de la politique sociale des pays)

*Seuils d'inabordabilité proposés officiellement
par le Secrétariat d'organisation internationales :*

<i>PNUD</i>	-	3%
<i>OCDE et UE</i>	-	4%
<i>BAD</i>	-	5%

NB. a) Les valeurs moyennes des indices observées ne constituent des valeurs souhaitables que si l'on considère que les comportements habituellement observés sont proches des comportements "normaux" ou "souhaitables". Le seuil d'inabordabilité est souvent plus élevé que l'indice des ménages pauvres car beaucoup de gouvernements ne prennent pas de mesures particulières ciblées pour lutter contre l'inabordabilité de l'eau.
b) Une politique possible consisterait à limiter le prix de l'eau de sorte à respecter l'indice de 2.5% pour les ménages médians. On verra ci-dessous que cet objectif n'est pas respecté dans de nombreux pays car le niveau 2.5% est une moyenne.

Tableau 9

**LA PLACE DE L'EAU DANS LE BUDGET DES MÉNAGES PAUVRES
DANS QUELQUES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE**

	<i>Prix</i> <i>120 m³</i> <i>€/an</i> <i>a)</i>	<i>Rev.disp.</i> <i>médian</i> <i>€/an/mén.</i> <i>b)</i>	<i>Indice</i> <i>abordab.</i> <i>seuil 50%</i> <i>% c)</i>	<i>Indice</i> <i>abor.</i> <i>Q1</i> <i>% d)</i>	<i>Indice</i> <i>abor.</i> <i>KK</i>
<i>Lituanie</i>	77	3300	4.7	-	
<i>Hongrie</i>	184	6592	5.6	2.4	5.4
<i>Lettonie</i>	90*	2868+	6.3	5.1	5.1
<i>Pologne</i>	160*	2996	10.8	4.4	4.7
<i>Roumanie</i>	72	1773+	8.1	5.7	6.2

Source : IWA : International Statistics for Water Services, IWA, Beijing, 2006,

* AEAP 2007 (Riga en Lettonie et Varsovie en Pologne),

+ Rev.disp.net Eurostat.

Notes :

- Consommation des ménages et des PME dans les 5 plus grandes villes. Facture pour 120 m³ d'eau potable avec l'assainissement. Calculs du Tableau 1.
- Revenu disponible médian pour une personne (OCDE, 2007) du Tableau 4 multiplié par 1.55 (racine carrée de 2.4) pour tenir compte de la taille moyenne du ménage (2.4 personnes).
- Rapport entre la facture d'eau pour 120 m³ et la moitié du revenu disponible médian par ménage. La moyenne de ces 4 pays est trois fois supérieure à la moyenne des pays du Tableau 8.
- Les indices pour le premier quintile en Europe Centrale et de l'Est en 2002 sont selon K. Komives les suivants : Albanie, 2.2% ; Bulgarie, 4.9% ; Croatie, 2.0% ; Hongrie, 2.4% ; Lettonie, 5.1% ; Moldavie, 4.3% ; Pologne, 4.4% ; Roumanie, 5.7% et Turquie, 5.3%. La moyenne de 4% pour le premier quintile correspond à un indice de 4.8 % pour le premier décile.
- Les indices pour les ménages médians en 2001 sont selon l'OCDE : Arménie, 0.2% ; Kirghizistan, 0.9% ; Russie, 1.1% ; Belarus, 1.4% ; Ukraine, 1.4% ; Kazakhstan, 1.8% ; Géorgie, 2% ; Azerbaïdjan, 3%. Voir OECD : Key Issues and Recommendations for Consumer Protection, Affordability, Social Protection and Public Participation in Urban Water Sector Reform in EECCA, OECD, Paris, 2003

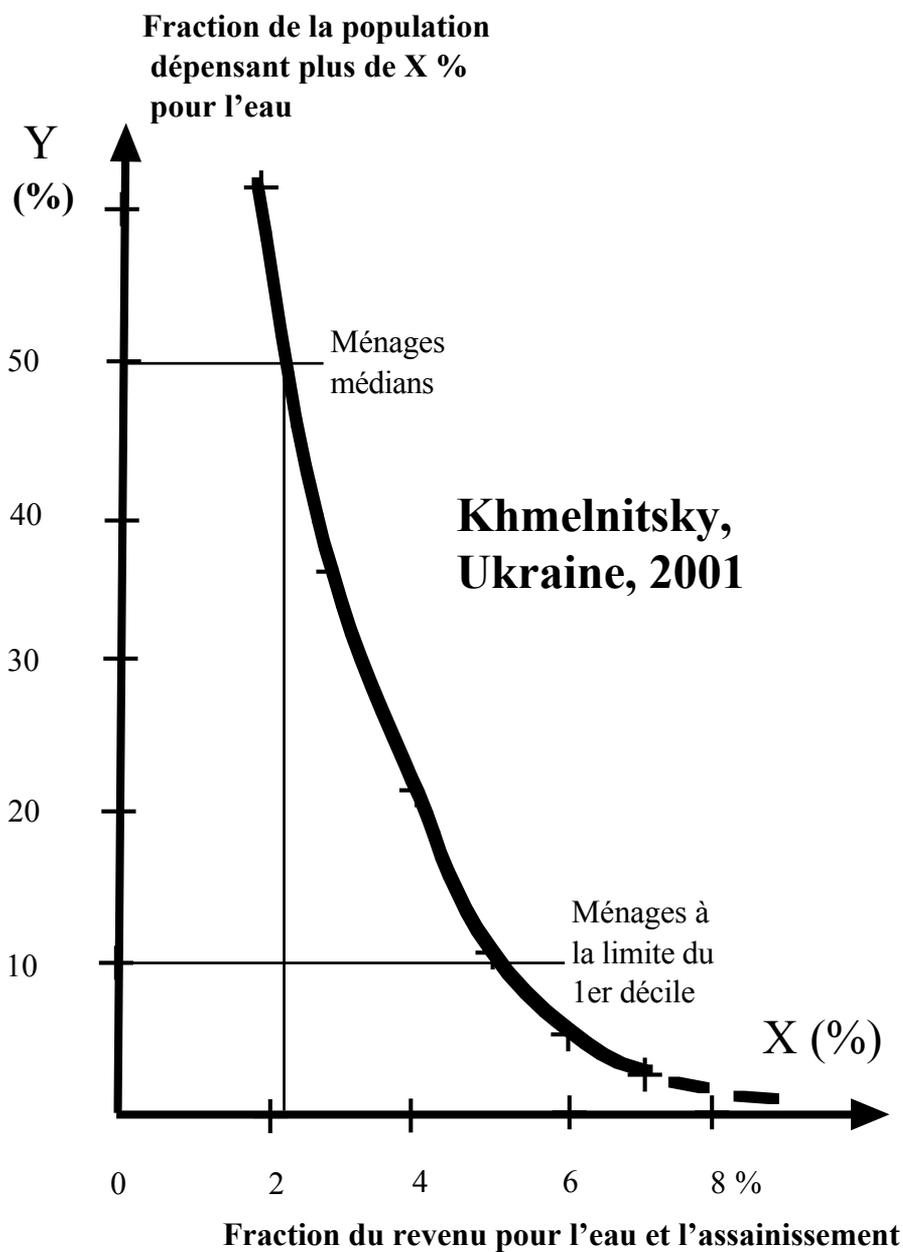


Figure 10 COURBE D'INABORDABILITÉ DE L'EAU EN UKRAINE.

(En 2001, 6.4% de la population dépensait plus de 6% de son revenu pour l'eau et l'assainissement. Source : OCDE)

5.2 Pays en transition

Le prix de l'eau dans les pays en transition (Europe centrale et orientale, Caucase et de l'Asie centrale) varie dans de très larges proportions et évolue rapidement dans le temps car certains d'entre eux passent d'une eau très subventionnée à une eau nettement plus coûteuse pour l'utilisateur. Par conséquent, les statistiques disponibles sont quelques peu contradictoires et probablement peu fiables.

Le Tableau 9 donne pour quelques pays européens des données cohérentes avec celles pour les pays industrialisés. On constate que le prix de l'eau est considérablement plus lourd pour les ménages de cette région qu'à l'Ouest. Le Tableau 10 fait apparaître un écart important entre les pays à eau bon marché (très subventionnée en ex -Yougoslavie et en ex-URSS) et les pays à eau plus chère (Russie et nouveaux membres de l'UE). L'écart entre ces pays devrait s'atténuer avec la réduction des subventions pour l'eau dans les pays en transition.

Le Tableau 11 montre la grande variabilité des différentes informations publiées sur l'indice d'abordabilité. Il faudra donc traiter les chiffres sur l'abordabilité de l'eau dans cette région avec grande prudence.⁵⁹ En particulier, on tiendra compte de la date des informations car il y a deux catégories de situations selon que le prix de l'eau est encore relativement faible ou a déjà fortement augmenté.⁶⁰

⁵⁹ Selon A. Kutcherenko (*Consumer Protection and Public Participation in Urban Waste Sector Reforms in the NIS*, OECD, Déc. 2002), les indices d'abordabilité pour un ménage médian seraient : Russie, 1.99% ; Ouzbékistan, 2.3 % ; Ukraine, 3.1%. En Kirghizistan, la dépense moyenne est de 1.5% mais 7.6% de la population dépense plus de 5%. En Arménie, la dépense moyenne est de 2 % mais 12.3 % de la population dépense plus de 5%. Les études effectuées en Ukraine font apparaître que la population payant plus de 6% pour l'eau passerait de 3.1% à 15.3% (Lutsk) ou de 6.4% à 22.2% (Khmelnitsky) si le prix de l'eau augmentait de 50%. Voir aussi *Improving Water Management*, OECD, 2003 (p.75).

⁶⁰ Ainsi, en Estonie, le prix de l'eau pour un ménage moyen de 2.3 personnes est de 2.2% du revenu et atteint 9% du revenu des ménages du décile inférieur. Henri Smets : *La solidarité pour l'eau potable*, L'Harmattan, Paris, 2004.

Tableau 10

INDICES D'ABORDABILITÉ DANS LES PAYS EN TRANSITION EN 2003

Région	Ménages moyens	Ménages 1er décile de revenu	
	2003 (%)	en 2003 (%)	Sans subvention >2010 (%)
<i>Europe centrale et orientale (10 pays nouveaux membres de l'UE)</i>	<i>1.84</i>	<i>2.16</i>	<i>4.0</i>
<i>Russie</i>	<i>3.5</i>	<i>4.5</i>	<i>10.5</i>
<i>Europe du Sud Est (5 pays ex.Yougos. +Albanie))</i>	<i>1.02</i>	<i>1.92</i>	<i>6.6</i>
<i>Comm. États Indépendants (11 pays)</i>	<i>0.74</i>	<i>0.93</i>	<i>7.8</i>

Source : S. Fankhauser et S. Tepic, BERD, 2005.

NB : L'indice d'abordabilité des ménages moyens en Europe du Sud-Est ou dans la CEI est un peu inférieur aux valeurs correspondantes pour l'Europe de l'Ouest. Il n'en sera pas de même lorsque les subventions auront disparu (dernière colonne). Les indices des nouveaux États membres de l'UE sont plus élevés. On notera le faible écart entre l'indice du premier décile et l'indice moyen alors que les ménages du premier décile ont un revenu moyen trois fois inférieur.

5.2.1 Ménages médians

Selon les données utilisées par K. Komives (Tableau 9), les dépenses d'eau du troisième quintile seraient de l'ordre de 2.4% en 2002 pour l'Europe centrale et orientale, soit le double de l'Europe de l'Ouest. Pour la BERD, la moyenne des indices pour les ménages médians est de 1.8%. Comme le montre la Figure 11, les indices d'abordabilité (Tableau 11, 11 pays, colonne a, chiffres OCDE) sont majoritairement (7/11) dans la fourchette 1.5 - 3% (moyenne 2.6%), soit beaucoup plus que pour les pays industrialisés (1.1%). Cet écart est lourd de conséquences.

Dans des pays en transition, comme la Pologne et la Hongrie, le niveau de l'indice d'abordabilité de 2% du revenu disponible médian était déjà atteint en 2002⁶¹ et le niveau de 4% du revenu disponible médian semblait devoir être atteint dans certains cas (3.5% en Moldavie, 3.8% au Kazakhstan⁶²). En Ukraine, en 2001, l'indice d'abordabilité pour les ménages médians (Figure 10) se situe vers 2.2%. En Russie, le prix de l'eau a fortement augmenté avec pour résultat que l'indice d'abordabilité des ménages médians en 2006 dépasse 3.6%, ce qui est très significatif puisque les impayés sont devenus moins fréquents (quelques %).

Dans certains pays en transition, l'indice d'abordabilité observé n'est pas comparable à celui pour l'Europe de l'Ouest dans la mesure où il existe un volume important d'impayés (recouvrement à 65% en Moldavie, 68% au Kazakhstan). Les ménages incapables de payer le prix élevé pour l'eau s'abstiennent de la payer et continuent à être desservis, comme s'il existait une réduction tarifaire de facto pour atténuer le prix de l'eau. L'auto-régulation sociale lorsqu'elle est tolérée⁶³ a pour effet de ramener la dépense moyenne des ménages à un niveau plus faible (2.3% en Moldavie, 2.3% au Kazakhstan). Les taux de recouvrement sont parfois très faibles ; en Arménie, il a été de 21% et en Géorgie, de 14%.

61 OCDE : *Problèmes sociaux liés à la distribution et la tarification de l'eau*, OCDE, 2003 (page 39).

62 OECD : *Water Management and Investment in the New Independent States* , OECD, 2001 (p.63). OECD : *Financing Water Supply and Sanitation in EECCA*, OECD, 2006 (p.165).

63 Au Mexique, sur 60% d'eau délivrée à l'utilisateur, 19% n'est pas facturée et 12% est facturée et pas payée. La quantité livrée non payée (31%) dépasse la quantité livrée et payée (29%). Voir Henri Smets : *La solidarité pour l'eau potable*, L'Harmattan, Paris, 2004. Cette situation est typique de pays où une partie importante de l'eau distribuée n'est pas payée.

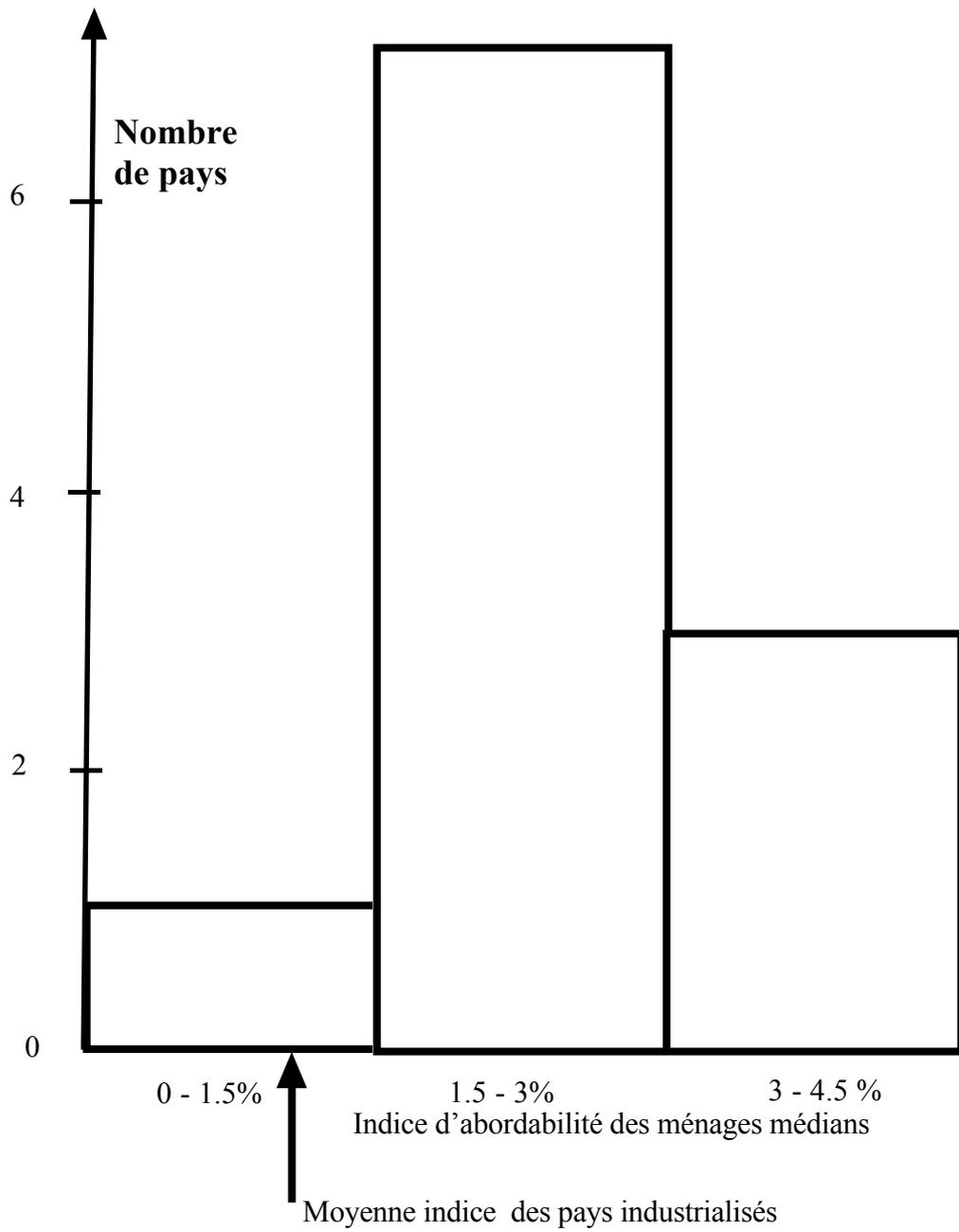


Figure 11. HISTOGRAMME DES INDICES D'ABORDABILITÉ DANS 11 PAYS EN TRANSITION

L'ensemble de ces données aboutit à la conclusion que l'indice d'abordabilité pour les ménages moyens des pays en transition nouveaux membres de l'UE est de l'ordre de 2.5% à comparer à 1.1% en Europe de l'Ouest.

Pour les autres pays en transition, l'indice semble généralement plus faible du fait de la politique de subvention massive des services publics. Dans certains cas, ils sont inférieurs à 1%, c-à-d. assez proches des valeurs observées en Europe de l'Ouest et dans d'autres cas, ils dépassent 2%.⁶⁴ Mais les indices des pays en transition pourraient augmenter du fait de la réduction des subventions.

On notera en particulier que l'indice d'abordabilité des ménages médians dans quelques pays en transition atteint plus du triple des valeurs moyennes observées dans l'Europe de l'Ouest.

5.2.2 Ménages pauvres

Les indices d'abordabilité des ménages pauvres paraissent parfois anormalement proches de l'indice pour les ménages moyens, au point que l'on peut s'interroger sur leur fiabilité pour une comparaison (Tableau 10 et Tableau 11, valeurs faibles des indices de la BERD). Si l'on se base sur les valeurs de l'OCDE ou de Komives, on trouve des indices nettement plus élevés de l'ordre de 5.5% pour le premier décile.⁶⁵ Compte tenu des grandes inégalités de revenu dans ces pays, le revenu moyen des ménages du premier décile est environ 3 fois plus faible que le revenu médian et par conséquent, l'indice d'abordabilité pour ces ménages pauvres sera probablement de l'ordre de 7%. Au Kirghizistan, 7.6% de la population a dépensé plus de 5% de son revenu pour l'eau en 2001 et en Arménie, 12.5 % de la population a franchi le seuil de 5%.

64. Les indices sont inférieurs à 1% à Novgorod, Kaliningrad, Rostov et en Géorgie mais sont nettement plus élevés en Ukraine (2%), Pskov (2.25%), en Moldavie (3.5%) et au Kazakhstan (3.75%). OECD : *Financing Water Supply and Sanitation in EECCA*, OECD, 2006 (p.165).

65. L'écart habituel entre l'indice du premier décile et celui du premier quintile est de l'ordre de 20% si l'inégalité de revenus n'est pas très forte. L'indice du premier décile est environ 40% plus élevé que celui de la moyenne des quintiles 1 et 2. L'évolution des indices d'abordabilité pour le premier décile en Russie est la suivante : 1.5% (2000), 2.3% (2001), 3.1% (2002), 3.6% (2003), 5.4% (2005), 5.7% (2006) en supposant que les dépenses pour les déchets municipaux sont restées stables (1.2%). Les dépenses pour l'eau en 2005 et 2006 sont devenues élevées. Voir Roman Martusevich : *Regional disparities in the utility sector services in Russia – does the reform of local self-governance help reduce them?*, Institute for Industrial and Markets Studies, Moscow; martusevich@pochta.ru (June 2008).

Dans plusieurs pays en transition, l'indice d'abordabilité pour les ménages pauvres est déjà très élevé.⁶⁶ Des à présent, certains ménages pauvres doivent consacrer plus de 8% (Tableau 9) de leurs revenus à l'eau, soit trois fois plus qu'en Europe de l'Ouest. En Russie, les ménages à la limite supérieure du premier décile doivent consacrer 5.7% de leurs revenus à l'eau et ce montant risque d'augmenter.⁶⁷ En Ukraine, à Lutsk, les ménages à la limite du premier décile consacrent 4.66% de leur revenu à l'eau et à Khmelnytsky, 4.61%. Dans ce dernier cas (Figure 10), plus de 3% de la population dépense plus de 7% pour l'eau.⁶⁸

Diverses mesures sociales sont prises dans un climat économique difficile pour rendre l'eau plus abordable. C'est notamment le cas des aides au logement qui protègent les usagers démunis (en particulier le "bouclier" logement qui plafonne les dépenses pour le logement, ce qui inclut les services associés dont l'eau potable et l'assainissement (Encadré 4).

Dans plusieurs pays en transition, les ménages pauvres consacrent déjà plus de 5% de leur revenu disponible à payer l'eau.⁶⁹ Dans ces pays, il n'est pas manifestement possible de satisfaire l'objectif de maintenir un indice d'abordabilité inférieur à 4% du revenu disponible comme proposé par l'OCDE (Annexe 4) faute de prendre les mesures d'aides pour y parvenir (nombre élevé de bénéficiaires et montant élevé des aides à fournir). Cette situation est d'autant plus préoccupante que la tendance est à l'augmentation de la part du prix de l'eau charge des usagers et qu'il manque de moyens pour financer des mesures compensatoires supplémentaires. En particulier, le prix de l'eau pourrait poser des problèmes sociaux en Bulgarie, Roumanie et Russie où l'eau est devenue chère.

⁶⁶ L'indice d'abordabilité étant fondé sur le prix standard d'une consommation d'eau, il ne prend pas en compte les aides ciblées pour l'eau dont bénéficient les ménages pauvres. Par ailleurs, les aides pour le logement et les charges communales dont bénéficient près de 10% de la population sont incluses dans le revenu disponible. A Novgorod (Russie), 22% du budget public sert à l'aide au logement dont 5% pour l'eau des pauvres.

⁶⁷ R. Martusevich, op.cit. Chiffres pour la Russie fondés sur les données officielles de l'agence fédérale de statistiques. Les dépenses d'eau des ménages médians sont passées de 2% à 4.3% entre 2002 et 2006. Pour les ménages du premier décile, les dépenses sont passées de 3.1% à 5.7%.

⁶⁸ Voir OECD : *Key Issues and Recommendations for Consumer Protection, Affordability, Social Protection and Public Participation in Urban Water Sector Reform in EECCA*, OECD, Paris, 2003 (p. 69).

⁶⁹ Les données du Tableau 11, colonnes c) et d) laissent penser qu'il y a deux types de politiques de prix ; dans une majorité de pays, l'indice est voisin de 2 à 3% et dans une minorité de pays il est voisin de 4-5%.

Tableau 11

**COMPARAISON DES INDICES D'ABORDABILITÉ
DANS LE CENTRE ET L'EST DE L'EUROPE,
LE CAUCASE ET EN ASIE CENTRALE
SELON LES SOURCES DES DONNÉES (%)**

	Fraction rev. médian 2000 a)	Fraction demi rev. médian 2000 b)	Fract.rev. Q1 2002 c)	Fraction rev. décile inf. 2004 d)	Fract. 1/2 rev. médian e)	Fract. demi r.méd. f)
Russie	2.0	4	2.4	4.5	-	1.1
Slovaquie	4.3	8.6**	-	-	-	-
Hongrie	2.1	4.2	2.4	4.0	-	5.6
Tadjikistan	-	-	2.6	3.5	-	-
Moldavie	-	-	4.3	2.9	-	-
Bulgarie	1.2	2.4	4.9	2.7	-	-
Slovénie	-	-	-	2.6	-	-
Estonie	2.7	5.2	-	2.4	-	-
Pologne	2.3	4.6	4.4	1.8*	10.8	-
Rép. tchèque	2.3	4.6	-	1.5	-	-
Bélarus	-	-	-	1.2	-	1.4
Kirghizistan	1.5	3.0	2.1	1.2	-	0.9
Roumanie	3.5	7.0	5.7	0.7*	8.1	-
Ouzbékistan	2.3	4.6	-	0.6	-	-
Ukraine	4.0	8**	2.3	0.6*	-	1.4

Sources : a) OCDE 2002 ; b) OCDE 2002 ; c) K. Komives, 2005 ; d) S. Frankhauser and S. Tepic : “Can poor consumers pay for energy and water ?”, EBRD, Working Paper n°92, May 2005 ; e) Données de IWA pour le prix de l'eau (120 m³). OCDE 2003.

Notes :

a) Part du budget pour l'eau pour un ménage ayant le revenu médian. Ces chiffres ont été réunis en 2002 sur la base d'informations datant de la fin des années 90. Comme le prix de l'eau a fortement augmenté depuis lors, ces chiffres sont probablement dépassés.

- b) Même information mais pour les ménages ayant un revenu égal à la moitié du revenu médian.
 - c) Même information mais pour des ménages appartenant au premier quintile. 2002. Source : K. Komives. Moyenne : Q1 : 3.45%. Pour le premier décile : 4.8%.
 - d) Part du budget pour l'eau pour un ménage ayant un revenu égal au plafond du décile inférieur. Données BERD pour 2004. Noter l'absence d'information comparative pour le 1er décile.
 - e) Part du budget pour l'eau pour un ménage ayant la moitié du revenu médian (évalué par OCDE ou Eurostat).
 - f) Indice pour revenu médian (valeurs pour 2001) (Tableau 9).
- * Chiffre anormalement faible. ** Chiffre anormalement élevé.
-

Des conclusions précises sur l'indice d'abordabilité de l'eau dans les pays en transition devront attendre la clarification des politiques poursuivies en matière de subvention et de tarification de l'eau. En attendant, il paraît raisonnable de retenir les valeurs de 6% pour l'indice d'abordabilité des ménages pauvres dans les nouveaux États membres de l'UE et de 2% à 3% pour les pays en transition pratiquant des subventions élevées dans le secteur de l'eau. Un niveau de 6% peut paraître élevé mais ne semble pas avoir engendré des mouvements sociaux de protestation jusqu'ici.

Si l'on veut couvrir les frais de fonctionnement par le tarif, il faut accepter d'augmenter les tarifs dans certains pays et simultanément offrir en compensation des aides ciblées pour les ménages dont l'indice serait devenu trop élevé. Avec un indice maximal de 4% pour les ménages pauvres, il faudrait aider 50% de la population en Arménie et avec un indice maximal de 8 %, il ne faudrait plus aider que 8% de la population. Comme l'aide ne peut concerner qu'une minorité, il faudra bien accepter que le seuil soit supérieur à 4% et qu'il soit sans doute proche de 8%. Cet exemple montre qu'il sera parfois difficile de se fixer l'indice maximal à 4% pour les ménages pauvres comme le propose l'OCDE.

5.3 Pays en développement

Dans beaucoup de pays en développement, la facture d'eau de réseau ne représente en général qu'une faible part du coût de l'eau car le prix des services de l'eau et de l'assainissement sont fortement subventionnés. Les ménages appartenant aux déciles supérieurs de revenu et les entreprises prennent donc en charge l'aide sociale (impôts), les subventions (impôts) et les subventions croisées pour l'eau (à charge des gros consommateurs et des entreprises). Des tarifs progressifs sont généralement mis en place pour que la première

tranche de consommation d'eau des ménages soit d'un prix très faible.⁷⁰ La taille de cette tranche peut paraître élevée mais il peut y avoir beaucoup de personnes chez l'abonné. Le calcul de l'indice d'abordabilité dépend de la consommation du ménage (consommation normée ou réelle).

Les pays en développement seraient exposés à des problèmes d'abordabilité graves si les subventions de l'eau étaient supprimées. La stratégie du recouvrement intégral des coûts est inapplicable mais des efforts vers un recouvrement des coûts de fonctionnement doivent être possibles.⁷¹

L'abordabilité de l'eau se présente différemment dans les pays à revenus intermédiaires et les pays à faible revenu. On traitera séparément l'Amérique latine, l'Asie et l'Afrique car les problèmes sont plus aigus dans les deux derniers cas. On notera que si les services de l'eau sont déficients ou épisodiques, les ménages doivent souvent acheter de l'eau à des prix très élevés sur le marché libre.

Lorsqu'une personne a un revenu de 2 \$/jour et consomme 40 l/jour à 0.5 \$/m³, elle consacre 1% de son revenu à l'eau. Si le ménage a le même revenu et consomme 120 l/jour, la dépense atteint 3%. Les populations non branchées à l'eau, généralement très pauvres, payent

70 Selon J. Labre ("Water pricing and social equity", rapport présenté au IWA World Water Congress, Melbourne, avril 2002), le prix de l'eau (120 m³/an, assainissement exclu, tarif réduit pour la première tranche) pour un ménage moyen est de 0.17 % du revenu moyen à Amman, de 0.55% à Casablanca et de 0.65 % à Santiago. Par ailleurs, le prix de 40 l d'eau par personne et par jour représente de 0.5 à 1% du revenu du quintile inférieur de revenu à Amman, Limeira, Pecs, West Manilla, West Jakarta et Santiago, de 1 à 2% à Casablanca, Palmira et Manaus et de 2 à 3.5% à Antalya et La Paz. Pour les ménages du décile inférieur de revenu, il faut augmenter ces chiffres d'environ 30%.

	en % revenu médian	
	France	Chili
Rapport entre le revenu moyen du		
Premier décile	45	26
Deuxième décile	64	47
Premier quintile	54	37
Deux premiers quintiles	68	53
Rapport entre le revenu du premier décile		
et le revenu du premier quintile	83	70
et le revenu des deux premiers quintiles	66	49

71 UNDP : Human Development Report 2006 : "Research in Latin America indicates that full cost-recovery tariffs would present affordability problems for one in five households in the region. For some countries—including Bolivie, Honduras, Nicaragua and Paraguay—reaching cost recovery would imply affordability problems for nearly half the population. Affordability is an equally serious problem in Sub-Saharan Africa, where about 70% of households could face problems paying bills if providers were to seek full cost-recovery." But the starting point has to be an assessment of what is affordable to the poor. While there is scope for debate, a ceiling of 3% of household income might be an approximate benchmark."

l'eau des marchands à des prix beaucoup plus élevés que l'eau de réseau . Comme notre étude ne porte que sur les populations branchées aux réseaux, elle ne prend pas en compte la frange la plus pauvre de la population. De même, elle ignore le supplément de dépenses pour les ménages qui doivent acheter de l'eau en plus de celle fournie par le réseau (Encadré 5). Dans certains cas, des populations très pauvres sans accès à l'eau consacrent parfois plus de 10% de leur revenus aux marchands d'eau.

Encadré 5

L'ABORDABILITÉ DE L'EAU EN JORDANIE

En Jordanie, le prix de l'eau à usage domestique est fortement subventionné et la tarification est très progressive. Un ménage paye 4.2 \$ pour 20 m³ par trimestre. La situation réelle est décrite de la manière suivante :

“A household study in east Amman and 14 villages in the Northern regions of Jordan showed that households in Amman pay between 1% of their family income for water (including purchase of water from water tankers) in winter and 2.9% in summer, while the households in the rural areas pay 0.7% to 1.4% respectively. These rates may not be very high compared to international rates.

However, a large proportion of these households does not receive sufficient water and must therefore buy water from private dealers. As a result of the rationing program, the households bear other indirect costs for water such as investments in water tanks in the houses and on roofs, pumping costs, etc. By considering these costs in the calculation, the households in Amman water spends is 4.6% of their family income in summer and 2.3% in winter, and in the rural areas 2.3 and 1.5% respectively.”

Source : Batir Wardam, *More politics than water: Water rights in Jordan*, Global Issue Papers, No. 11 *Water as a human right: The understanding of water in the Arab countries of the Middle East – A four country analysis*, Heinrich Böll Foundation 2004.

5.3.1 Ménages médians en Amérique latine

En Amérique latine, les prix de l'eau varient beaucoup atteignant plus de 20 \$ pour 20 m³ à Bogota et Valparaiso. Une partie des pays est très pauvre (Bolivie, Paraguay, Nicaragua, Honduras) et une partie est nettement plus riche (Venezuela, Mexique, Panama).

Les indices d'abordabilité en Amérique latine, sont environ le double de ceux rencontrés en Europe (1.1%). Les données de K. Komives pour le troisième décile de revenu correspondent à un indice moyen de 2%.⁷² Selon les données de la CEPLA (12 pays, 2000 à 2004), la médiane des indices pour les ménages médians est de 3 %. Selon d'autres sources, l'indice des ménages médians est proche de 2.5% (2% au Mexique, 2.6% à Caracas, 3% à Tegucigalpa et 3.5% à Guatemala City). Nous retiendrons que l'indice d'abordabilité pour les ménages médians en Amérique latine serait en moyenne au minimum de l'ordre de 2.5%.

Toutefois cet indice pourrait être plus élevé car ADERASA met en évidence des indices d'abordabilité des ménages médians qui dépassent 5% dans la moitié des cas (Tableau 12). Il apparaît que l'indice est compris entre 3.5 et 7.5% mais il y a concentration de valeurs autour de 4.5% et de 7% comme s'il y avait deux politiques tarifaires. Les pays où l'indice dépasse 6.5% semblent considérer comme normal que les ménages médians consacrent des montants aussi élevés à l'eau.

5.3.2. Ménages médians en Afrique

En Afrique, les dépenses d'eau sont très significatives puisque elles viennent avant les dépenses d'électricité et de santé.⁷³ La fraction du budget des ménages médians pour les dépenses d'eau est élevée (Cap Vert (3.24%) ; Ghana (2.68%) ; Kenya (2.17%) ; Malawi (2.95%) ; Ouganda (3.26%) ; Zambie (2.30%).⁷⁴

On retiendra provisoirement une valeur moyenne de 2.8% pour l'indice des ménages médians.

72 Selon Kristin Komives et al. "Who benefit from utilities subsidies?", World Bank, 2005 (Table 3.3), les dépenses pour l'eau des personnes du troisième quintile de revenus sont les suivantes : Argentine, 2.8% ; Bolivie, 2.0% ; Columbia (Bogota), 2.2% ; Columbia (urbain), 2.0% ; Guatemala, 0.3% ; Mexico, 1.2% ; Paraguay, 1.9% ; Uruguay, 3.2%. Moyenne : 1.95%. Selon Forster et Yepes (2006), les indices pour le troisième quintile auraient les valeurs suivantes : Uruguay, 3.3% ; Argentine, 2.5% ; Paraguay, 1.6% ; Mexique, 1.7% et Colombie, 1.8%. Ces deux jeux de valeurs sont très compatibles mais différent des valeurs de ADERASA.

73 Nourriture, 48% ; transport, 4.4% ; éducation, 3.3% ; eau, 2.8% ; santé, 2% ; électricité, 1.6%. Voir Komives et al. (op.cit.). L'eau représente 6% des dépenses de nourriture.

74 K. Komives et al. (op. cit.) . Moyenne : 2.79%.

Tableau 12

INDICES D'ABORDABILITÉ EN AMÉRIQUE LATINE

	Prix 20 m ³	Indice d'abordabilité (%)		Rabais
	\$/mois	mén.2 Q	mén.moyen	(%)
	a)	b)	c)	d)
<i>Bolivie</i>				
<i>La Paz</i>	4.40		5	0
<i>Cochabamba</i>	5.01		6	?
<i>Santa Cruz</i>	4.35		5	0
<i>Brésil</i>				
<i>Ceara</i>	5.77	1	3	70
<i>Espirito Santo</i>	12.88	4	7	48
<i>Pernambuco</i>	7.97	4	4	8
<i>Sao Paulo</i>	2.88	1	2	39
<i>Chili*</i>				
<i>Concepcion</i>	8.84	3	4	33
<i>Santiago</i>	7.77	2	4	44
<i>Valparaiso</i>	15.87	5	7	28
<i>Columbia</i>				
<i>Bogota</i>	15.51	8	14	38
<i>Cali</i>	8.09	3	7	53
<i>Medellin</i>	9.49	3	8	43
<i>Costa Rica</i>	12.30		10	0
<i>Nicaragua</i>				
<i>Managua</i>	4.87	3	5	43
<i>Other</i>	6.47	3	7	33
<i>Panama</i>	6.40	2	2	0
<i>Paraguay</i>	6.07	4	6	45

Pérou

<i>Lima</i>	<i>6.39</i>		<i>4</i>	<i>?</i>
<i>Arerquiipa</i>	<i>3.01</i>		<i>2</i>	<i>0</i>
<i>Trujillo</i>	<i>5.13</i>	<i>1</i>	<i>3</i>	<i>30</i>

Source : ADERASA: “Las tarifas de agua potable y alcantarillado en America latina”, World Bank 2005.

Notes :

a) tarif de l’eau pour 20 m³ par mois ;

b) ménages 2 Q : ménages appartenant aux deux quintiles inférieurs ;

c) ménages normaux : ménages sans le bénéfice du tarif à vocation sociale

d) rabais : réduction de prix pour les bénéficiaires du tarif à vocation sociale. * : aide sociale.

NB. : Les indices de plus de 6% déjà significatifs pour les ménages du premier quintile paraissent particulièrement élevés pour les ménages médians. Consacrer 14% à l’eau à Bogota et 10% à Costa-Rica ne paraît pas raisonnable pour un ménage moyen.

5.3.3 Ménages médians au Moyen Orient-Afrique du Nord

Selon la Banque mondiale, la facture d’eau pour 20 m³/mois pour une famille de 8 personnes s’élève en moyenne à 5 \$/mois, soit 2% du revenu moyen des ménages. Les variations sont très importantes avec des valeurs élevées à Ramallah (20 \$), en Tunisie et au Maroc et des valeurs très faibles en Syrie et en Egypte.

5.3.4 Ménages pauvres en Amérique latine

Pour Soares et al., l’indice d’abordabilité moyen pour les ménages du décile inférieur de revenu bénéficiant de la distribution d’eau serait de 2.9% en milieu urbain et de 2.5% dans les villages ruraux d’Amérique latine.⁷⁵ Ces chiffres paraissent faibles comparés aux indices du Tableau 12 (colonne b). Selon l’étude de l’ADERASA, l’indice d’abordabilité pour le revenu

⁷² Luiz Carlos Rangel Soares et al.: “Inequities in access to and use of drinking water services in Latin America and the Caribbean”, *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 11, no. 56, Washington, May/June 2002. Les indices d’abordabilité pour la distribution d’eau par réseau pour le décile inférieur de revenu en milieu urbain et dans les villages ruraux sont les suivants : Bolivie, 2.5 et 1.3% ; Brésil, 3.4 et 3.9% ; Colombie, 3.3 et 2.1% ; Ecuador, 3.6 et 2.3% ; El Salvador, 2.8 et 4.1% ; Jamaïca, 3.8 et 3.9% (Kingston, 6.5%) ; Nicaragua, 2.4 et 1.9% ; Panama, 2.7 et 1.6% ; Paraguay, 1.7 et 2.3% ; Pérou, 2.4 et 1.6%. Il faut noter que les tarifs sociaux d’Amérique latine sont généralement des tarifs accessibles à tous les petits usagers. Ils sont donc une faible vocation sociale (ceci n’est pas vrai pour le Chili ou la Colombie).

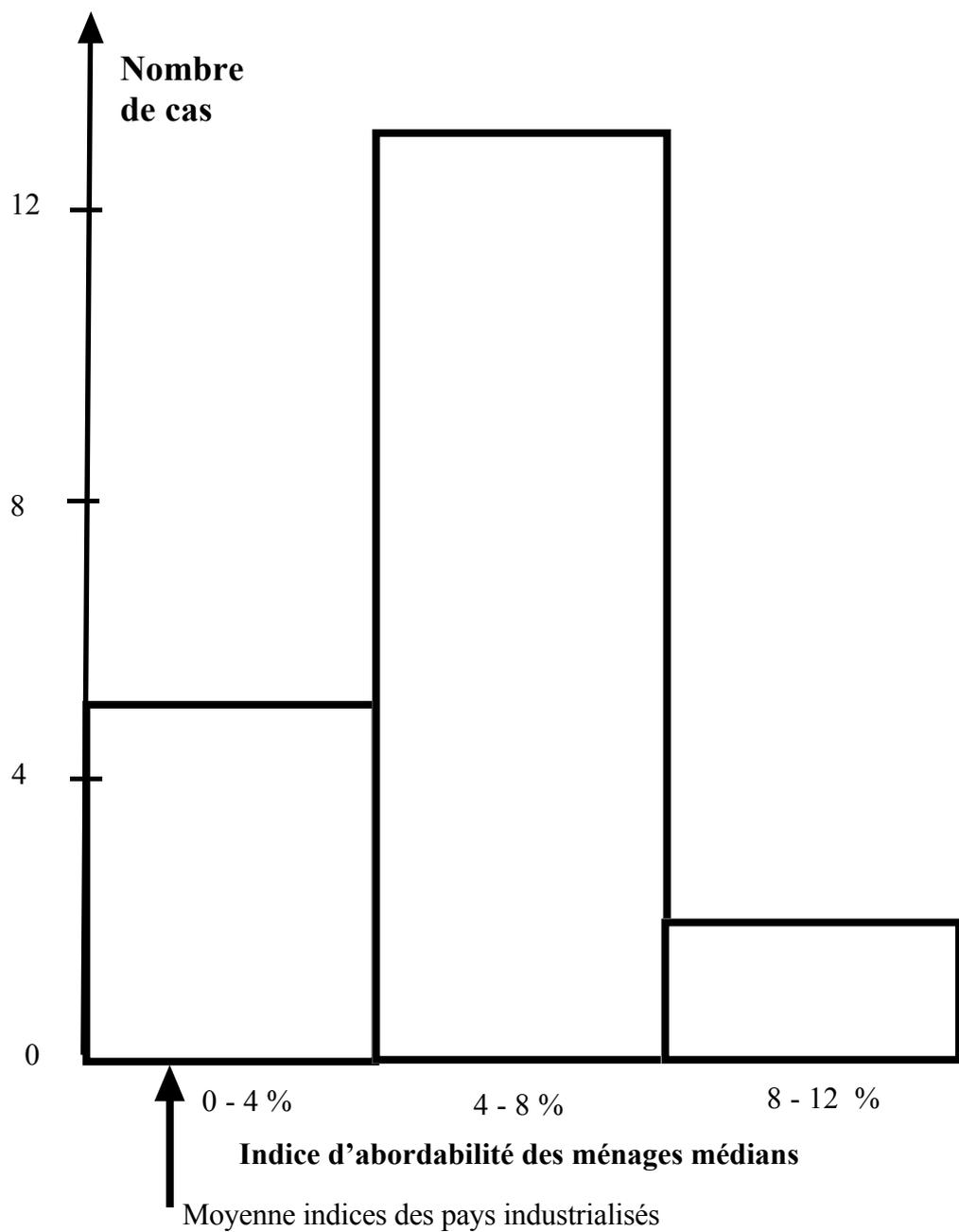


Figure 12. HISTOGRAMME DES INDICES D'ABORDABILITÉ EN AMÉRIQUE LATINE (ménages médians, source ADERASA

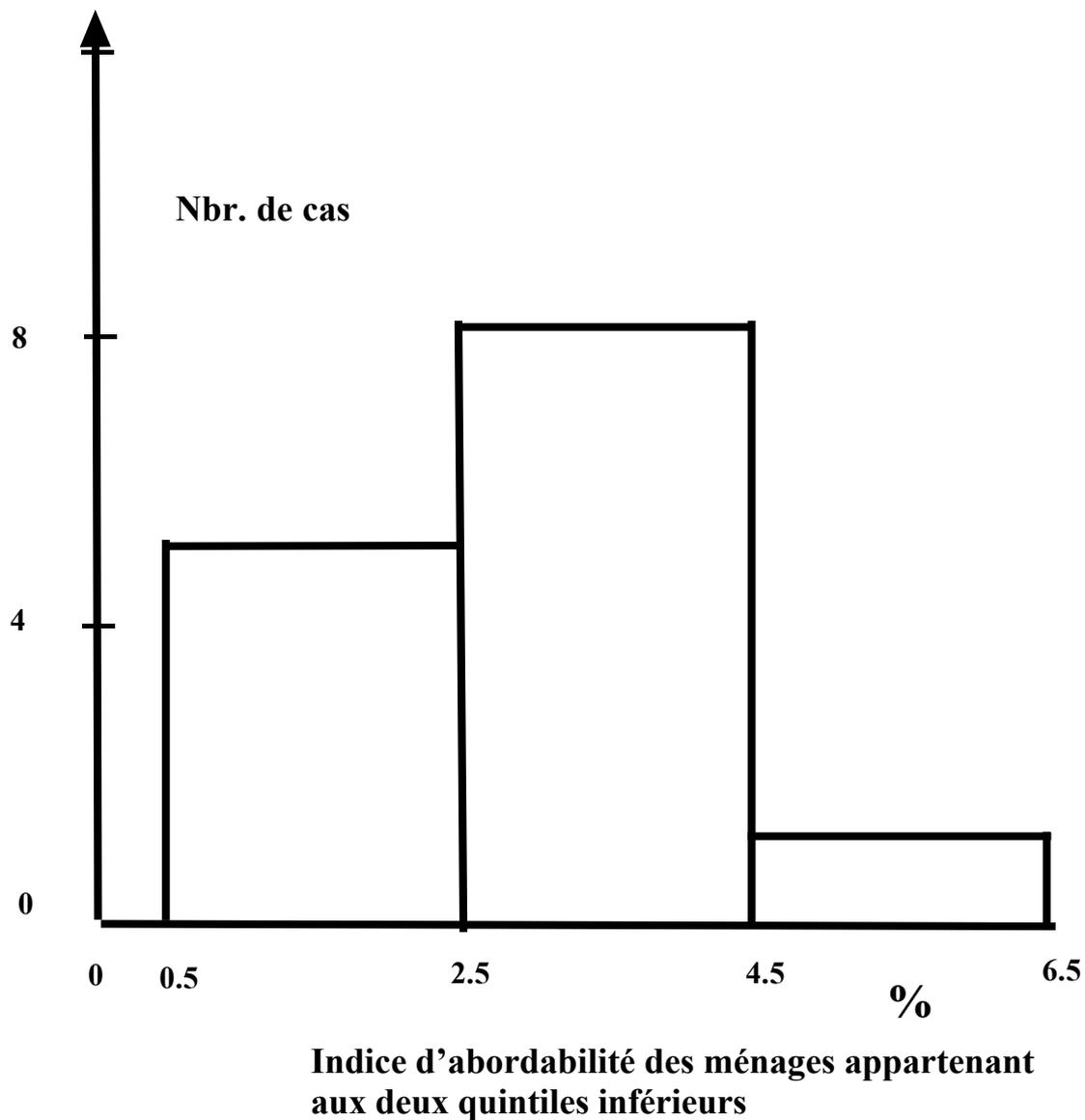


Figure 13. HISTOGRAMME DES INDICES D'ABORDABILITÉ EN AMÉRIQUE LATINE (14 cas)
 (ménages pauvres avec tarif social, source ADERASA)

moyen des deux quintiles inférieurs bénéficiant du tarif social serait de 3.2%, à comparer à 5% sans ce tarif (Figure 12). Converti en indice pour les revenus du premier décile, la moyenne des indices pourrait atteindre environ 6% . Ce résultat est compatible avec les données recueillies par Komives.⁷⁶ Une étude récente fait apparaître des indices encore plus élevés.⁷⁷

Sur la base des informations recueillies, on pourrait retenir un indice d'abordabilité de 6% en moyenne pour les ménages du premier décile en Amérique latine. Mais les écarts d'un pays à l'autre sont considérables puisque l'indice de 10% est atteint dans plusieurs pays. Par ailleurs, la comparaison des valeurs de l'indice fait apparaître des écarts considérables selon les auteurs (Tableau 13).

5.3.5 Ménages pauvres en Afrique

En Afrique, le coût de l'eau pour les plus pauvres est particulièrement élevé. La moitié de la population de certaines villes consacre plus de 5% de ses revenus pour acheter de l'eau. Dans de nombreux cas, il est fréquent que 20% de la population doive consacrer plus de 15% des revenus pour acheter de l'eau. Au Nigeria, l'eau représente 18% du budget des pauvres des banlieues (à comparer à 2% pour les plus riches). Dans les bidonvilles d'Afrique, les populations les plus pauvres dépensent jusqu'à 57% de leurs très faible revenus pour l'eau (enquêtes au Nigeria et à Khartoum, Table 2.3 ,N. Johnstone et L. Wood : *Private Firms and Public Water*, IIED, Londres, 2001).

76 Komives (op. cit.) donne les valeurs suivantes pour la dépense pour l'eau des personnes du premier quintile de revenus : Argentine, 3.5% ; Bolivie, 1.8% ; Columbia (Bogota), 7.1% ; Columbia (urbain), 4.8% ; Guatemala, 0.1% ; Mexico, 1.1% ; Paraguay, 4.4% ; Uruguay, 10.4%. Moyenne : 4.1%. Convertie pour le premier décile de revenu, la moyenne serait d'environ 5.7%. (chiffre compatible avec celui d'ADERASA, environ 6.5%). Les données de Komives pour l'Argentine, la Bolivie, le Guatemala, le Mexique ne sont pas compatibles avec celles du PNUD. Dans un ensemble de 6 pays d'Amérique latine (données CEPLA 2000-2004), la moyenne des indices pour les personnes du premier quintile est de 6.5%. Pour Forster et Yepes (2006), l'indice du premier quintile a les valeurs suivantes : Uruguay (5.5%), Argentine (5%), Paraguay (4.5%), Mexique (3.5%) et Colombie (2.5%).

77 La fraction consacrée à l'eau du revenu des ménages du quintile inférieur prend les valeurs suivantes : Guatemala, 3% ; Pérou, 4% ; Paraguay et Mexique, 6% ; Suriname, Bolivie et Colombie, 8%, Nicaragua et Équateur, 9% ; El Salvador, Argentine et Jamaïque, 11% (Voir Fig. 1.12. PNUD HDR 2006, Gasparini et Tornarolli, 2006). Ces chiffres ne sont probablement pas comparables avec ceux de notre étude qui porte sur les ménages ayant l'eau courante et exclut les autres ménages probablement plus pauvres qui dépendent de vendeurs d'eau, de camions citernes ou de bornes fontaines. A Mexico City, les ménages pauvres alimentés par camion dépenseraient de 14 à 28% de leurs revenus pour l'eau. A Manille, les ménages du premier décile dépenseraient 8% pour l'eau). Le chiffre de 6% pour le premier quintile au Mexique est nettement plus élevé que l'indice avancé par l'OCDE (5.2% pour le premier décile).

Le manque de données comparables et fiables sur l'indice d'abordabilité pour les ménages pauvres branchés à un réseau en Afrique ne permet pas de proposer une valeur moyenne. Un indice de 7% paraît vraisemblable compte tenu du fait que l'indice pour les ménages médians est de l'ordre de 2.8%. On notera à cet égard que le revenu moyen des ménages du premier décile est généralement inférieur à 30 % du revenu médian.

Tableau 13

**COMPARAISON DES
INDICES D'ABORDABILITÉ EN AMÉRIQUE LATINE
SELON LES SOURCES DES DONNÉES**

	<i>Soares</i> <i>Décile 1</i>	<i>Komives</i> <i>Quintile 1</i>	<i>PNUD</i> <i>Quintile 1</i>	<i>ADERASA</i> <i>Quintiles 1+2</i>
<i>Argentine</i>	-	3.5	11	-
<i>Bolivie</i>	2.5	1.8	8	5-6
<i>Colombie (Bogota)</i>	3.3	7.1	8	8
<i>Jamaïque</i>	6.5	-	11	-
<i>Nicaragua</i>	2.4	-	9	3-5
<i>Paraguay</i>	1.7	4.4	6	4-6
<i>Pérou</i>	2.4	4	4	4

Note : En gras, les valeurs extrêmes. Les valeurs de Soares apparaissent généralement faibles.

5.3.6. Remarques

a) Les calculs de l'indice d'abordabilité ne prennent généralement pas en compte les mesures d'aide sociale ou d'aide ciblée qui ont pu être prises pour rendre l'eau abordable (Encadré 4). Comme le montre le Tableau 12 (colonnes b) et c)), l'écart est parfois très significatif.

b) L'indice d'abordabilité varie dans de larges proportions car les politiques de tarification de l'eau des pays sont très différentes ; certains d'entre eux continuent une politique de

subventions importantes et d'autres cherchent à établir des tarifs de l'eau qui permettront de couvrir toutes les dépenses récurrentes (sauf les investissements).

c) L'indice pour les ménages médians des pays en transition ou en développement étant plus du double de celui des pays industrialisés, il faut s'attendre à ce que l'indice d'abordabilité pour les ménages pauvres soit aussi nettement plus élevé, un indice de 5%, voire supérieur à 7% serait sans doute plus vraisemblable. Dans ces conditions, il paraît difficile que la référence ("benchmark") de 3 ou 4% proposée par certaines organisations pour les pays en transition ou en développement soit atteinte (Annexe 4) car les ménages pauvres devront en réalité dépenser plus que cette référence si aucune mesure n'est prise pour aider les plus démunis. L'indice de 4% serait souhaitable mais ne repose sur rien de concret car les ménages payent l'eau à un prix élevé s'ils n'ont pas d'alternative.

d) L'indice d'abordabilité pour les ménages pauvres est parfois très élevé dépassant même 7%.⁷⁸ Ceci montre qu'il est possible de faire payer l'eau des réseaux à un prix élevé dans certains pays et que les ménages pauvres peuvent être contraints de supporter de telles dépenses. Toutefois, les statistiques ne reflètent pas les vols d'eau et les impayés fréquents résultant de cette situation.

e) Si l'indice des ménages pauvres peut atteindre voire dépasser 7%, cela ne signifie pas que ce niveau soit recommandé. Si les pouvoirs publics acceptent ce niveau sans rien faire pour corriger cette situation, ils démontrent que le niveau de 7% de l'indice n'est pas jugé inabordable par eux. Il en est ainsi dans de nombreux pays en développement.

f) Le fait que les indices d'abordabilité pour les ménages médians dans de nombreuses régions se situent au voisinage de 2.5% indiquerait l'existence d'un comportement "habituel" en matière de tarification de l'eau. On ne peut toutefois pas en déduire que ce niveau est "souhaitable" sauf à montrer que les gouvernements cherchent à se rapprocher de la valeur "habituelle" ou ont pris des mesures destinées à faire évoluer l'indice d'abordabilité vers cette valeur. Tel sera l'un des objets de la deuxième partie.

⁷⁸ Il est vrai que "the average of 10 percent of household income paid by the poorest 20 percent of households in Jamaica, El Salvador and Argentina is not affordable". En effet, une moyenne de 5% pour le premier quintile serait plus dans la norme. Voir COHRE, AAAS, SDC and UN-HABITAT, *Manual on the Right to Water and Sanitation* (2008).

g) La valeur de 3% de l'indice d'abordabilité est utilisé comme un seuil à ne dépasser dans quelque pays industrialisés mais n'a pas de fondement social particulier. Pour définir un tel seuil, il faut bien préciser ce qui sera fait en cas de dépassement ou la signification sociale de ce seuil. Sans de telles précisions, ce chiffre a très peu de sens.

Deuxième partie :

LA PRATIQUE DES ÉTATS POUR UNE EAU POTABLE PLUS ABORDABLE

Les États se divisent en deux groupes, ceux qui prennent des mesures spécifiques pour rendre l'eau potable plus abordable et ceux qui n'en prennent pas, soit qu'ils considèrent que leur politique sociale est suffisante, soit qu'ils n'ont pas inclus l'eau dans leur politique sociale. Il n'y a donc pas une pratique uniforme dans ce domaine.

Cette deuxième partie est consacrée aux mesures spécifiques prises par les États du premier groupe au bénéfice des ménages démunis.

6. L'abordabilité de l'eau potable dans les politiques des États

Les principales approches suivies sont fondées sur :

- a) la poursuite de programmes d'amélioration de l'efficacité économique du secteur de l'eau et la fourniture d'eau à un prix très subventionné pour tous les ménages⁷⁹ ;
- b) l'assistance aux ménages démunis pour qu'ils puissent payer leurs diverses consommations et, en particulier, l'eau (aide sociale) ;
- c) la création de tarifs particuliers pour les ménages, qui sont souvent plus favorables pour les ménages démunis (par exemple, tarification progressive, prix plus élevé pour les usages non domestiques) ;
- d) des réductions tarifaires sur l'eau au bénéfice des ménages démunis ou des aides ciblées d'effet équivalent.

⁷⁹ La question de l'abordabilité de l'eau ne se pose pas partout de la même manière. Dans certains pays ou régions, la distribution d'eau est gratuite (bornes-fontaines, sources captées, etc.) et il n'y a pas de dépenses d'assainissement. Dans d'autres, le prix est forfaitaire et ne dépend pas de la consommation. Dans certains cas, l'eau distribuée est abordable mais le service est déficient et les ménages doivent supporter des dépenses d'eau importantes en plus de celles pour l'eau distribuée.

La première approche est absolument nécessaire car il faut éviter qu'un secteur monopolistique soit mal géré. Elle peut être coûteuse pour les finances publiques puisqu'elle consiste à fournir de l'eau en dessous de son coût à tous les ménages.⁸⁰ Cette politique est mise en œuvre en principe partout car les investissements du secteur de l'eau sont presque toujours subventionnés ; la seconde approche implique de créer et de financer un système d'assistance sociale qui prend notamment en compte les augmentations du prix de l'eau ; la troisième est fondée sur des formules tarifaires comme les tarifs progressifs et les tarifs différents selon la catégorie de l'utilisateur et la quatrième concerne les mesures d'assistance aux ménages démunis dans le domaine de l'eau et vient en complément de la seconde.

Dans cette partie, nous examinons les mesures ciblées relevant de cette quatrième approche prises par des États où l'eau est payante.

6.1 Niveau mondial

Le rôle central de la notion d'abordabilité dans le secteur de l'eau au niveau international a été mis en évidence dès 1992 dans la Déclaration de Dublin⁸¹ selon laquelle:

*“il est primordial de reconnaître le droit fondamental de l'homme à une eau salubre et une hygiène adéquate pour **un prix abordable**”.*

Cette notion de prix abordable est utilisée dans le droit communautaire dès 1997 (Annexe 1). La Commission des droits de l'homme et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels font aussi appel à la notion de prix abordable (Annexe 2). La référence à un indice d'abordabilité pour mesurer l'abordabilité figure dans l'Observation générale n°4 sur le droit à un logement suffisant (disproportion par rapport aux revenus).

En 2000, l'Assemblée générale des Nations unies a mis un accent particulier sur la notion d'abordabilité dans la Déclaration du Millénaire. En effet, les États ont convenu d'améliorer le sort des personnes **“qui n'ont pas les moyens de s'en procurer”** en plus de celui des “personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable”. En 2006, l'Assemblée générale se

⁸⁰ Il s'agit généralement de subventions, de réduction de la TVA et plus rarement de mesures destinées augmenter la concurrence et lutter contre les abus de position dominante.

⁸¹ Conférence internationale sur l'eau et l'environnement, réunie à Dublin (Irlande), 26- 31 janvier 1992.

limite à une référence aux seules **“personnes qui n’ont pas accès à l’eau potable à un prix abordable”**.⁸²

Malgré ces déclarations importantes concernant l’eau à un prix abordable, la plupart des organisations internationales agissent comme si la Déclaration du Millénaire n’avait jamais mentionné les personnes “qui n’ont pas les moyens de s’en procurer”.

Les statistiques officielles sur l’accès à l’eau laissent systématiquement de côté les ménages qui ont accès à l’eau potable mais qui ne peuvent acquérir l’eau, faute de pouvoir la payer et sont donc obligées de consommer de l’eau insalubre. La conséquence est que le nombre de personnes pour qui l’eau est inabordable est inconnu et que les États ne mettent pas en œuvre leurs engagements d’en réduire le nombre d’un facteur deux. En fait, on pourrait croire qu’il y a une conspiration du silence pour éviter de prendre des mesures spécifiques pour rendre l’eau abordable.

Cette situation paradoxale de cécité à l’égard d’une partie de la Déclaration du Millénaire est due à l’absence d’une description des réalités sociales qui caractérisent l’abordabilité de l’eau, l’absence de définition de la notion d’inabordabilité et d’un manque d’un mode de calcul du seuil d’inabordabilité. Cet oubli n’est pas le fait du hasard car il est plus facile de fournir de l’eau à tous ceux qui en manquent s’il n’y a pas de condition d’abordabilité. De fait, là où la distribution est inexistante ou insuffisante, le marché s’en charge et fournit une eau de marchands qui est très chère. Plusieurs observateurs ont conclu que le citoyen est souvent prêt, voire contraint, à payer l’eau à un prix très élevé tandis que les élus refusent de prôner ou d’accepter de tels prix. L’eau des marchands n’est pas considérée comme répondant aux objectifs du Millénaire mais on ne définit pas à partir de quel prix cette eau est exclue.

Pour fixer le niveau de l’indice d’abordabilité de l’eau à ne pas dépasser sur une base rationnelle, plusieurs approches sont possibles :

⁸² Dans sa résolution “Année internationale de l’assainissement” (A/C.2/61/L.16/Rev. 1, 4 décembre 2006), l’Assemblée générale des Nations unies réaffirme “qu’il est nécessaire d’aider les pays en développement à ... assurer l’accès à l’eau potable et aux services d’assainissement de base, conformément à la Déclaration du Millénaire et au Plan de mise en œuvre de Johannesburg, afin notamment de réduire de moitié, d’ici à 2015, la proportion des personnes qui n’ont pas accès à l’eau potable à un prix abordable et qui n’ont pas accès aux services d’assainissement de base”.

a) La première méthode consiste à interroger le consommateur sur ce qu'il considère comme trop cher ; les résultats de ces enquêtes sont délicats à interpréter puisque la majorité des personnes dans les pays développés considèrent l'eau comme trop chère sans en connaître le prix. On pourrait aussi demander aux usagers ce qu'ils seraient prêts à dépenser⁸³ dans des cas hypothétiques ("willingness to pay")⁸⁴ ou observer ce qu'ils dépensent effectivement ou refusent de dépenser. Les enquêtes d'opinion sur le prix de l'eau sont difficiles à interpréter car l'eau est un bien indispensable qu'il faut acquérir à tout prix.⁸⁵ Souvent l'utilisateur répond que l'eau est trop chère et, en même temps, il est favorable à une augmentation de prix si la qualité suit. En cas de hausse de prix, il y a parfois des protestations alors que les hausses parfaitement justifiées sont souvent négligeables au regard des hausses des autres prix.

b) Une méthode "statistique" consiste à déclarer que l'eau est "inabordable" si l'indice d'abordabilité pour un ménage dépasse très fortement la valeur de cet indice pour le ménage médian (écart disproportionné). On pourrait, par exemple, choisir un dépassement maximal d'un facteur trois.⁸⁶ Cette approche qui s'adapte à des prix différents de l'eau ne semble pas suivie.

c) Une méthode voisine consiste à fixer la fraction du budget du ménage ou des revenus disponibles à ne pas dépasser indépendamment du fait que le prix de l'eau varie dans de larges proportions au sein des pays. Cette approche a reçu le soutien de plusieurs pays qui ont fixé au plan national un niveau de l'indice d'abordabilité à ne pas dépasser. Elle est aussi prônée par certaines organisations internationales qui recommandent un même indice d'abordabilité de l'eau applicable à l'ensemble des pays sans tenir compte des différences entre eux.

⁸³ Il existe de nombreux cas où les ménages acceptent de consacrer plus de 10 % de leurs faibles revenus à acquérir de l'eau potable. De tels chiffres peuvent difficilement servir pour déterminer le seuil d'inabordabilité.

⁸⁴ Herath Gunatilake, Jui-Chen Yang, Subhrendu Pattanayak, and Kyeong Ae Choe : "Good Practices for Estimating Reliable Willingness-to-Pay Values in the Water Supply and Sanitation Sector", December 2007, ADB.

⁸⁵ Lorsque l'eau est disponible au robinet en France, on voit mal un usager allant chercher de l'eau à la borne-fontaine du voisinage sous prétexte que l'eau distribuée est trop chère (s'il "coûte" 1 E pour aller chercher deux seaux d'eau "gratuite" (20 l) à la fontaine à 200 m, le prix de l'eau est de 50 E/m³. Mais si cet Euro manque, il vaudra mieux aller à la fontaine. Il n'est possible de réduire sa consommation d'eau que dans de faibles proportions en milieu urbain (faible élasticité de la consommation d'eau avec le revenu) .

⁸⁶ Comme indiqué au Tableau 14, le dépassement d'un facteur 3 signifie qu'il faut intervenir pour les personnes sous le seuil de 33% du revenu médian, qui sont peu nombreuses une fois retirées les personnes qui ne payent pas l'eau (SDF).

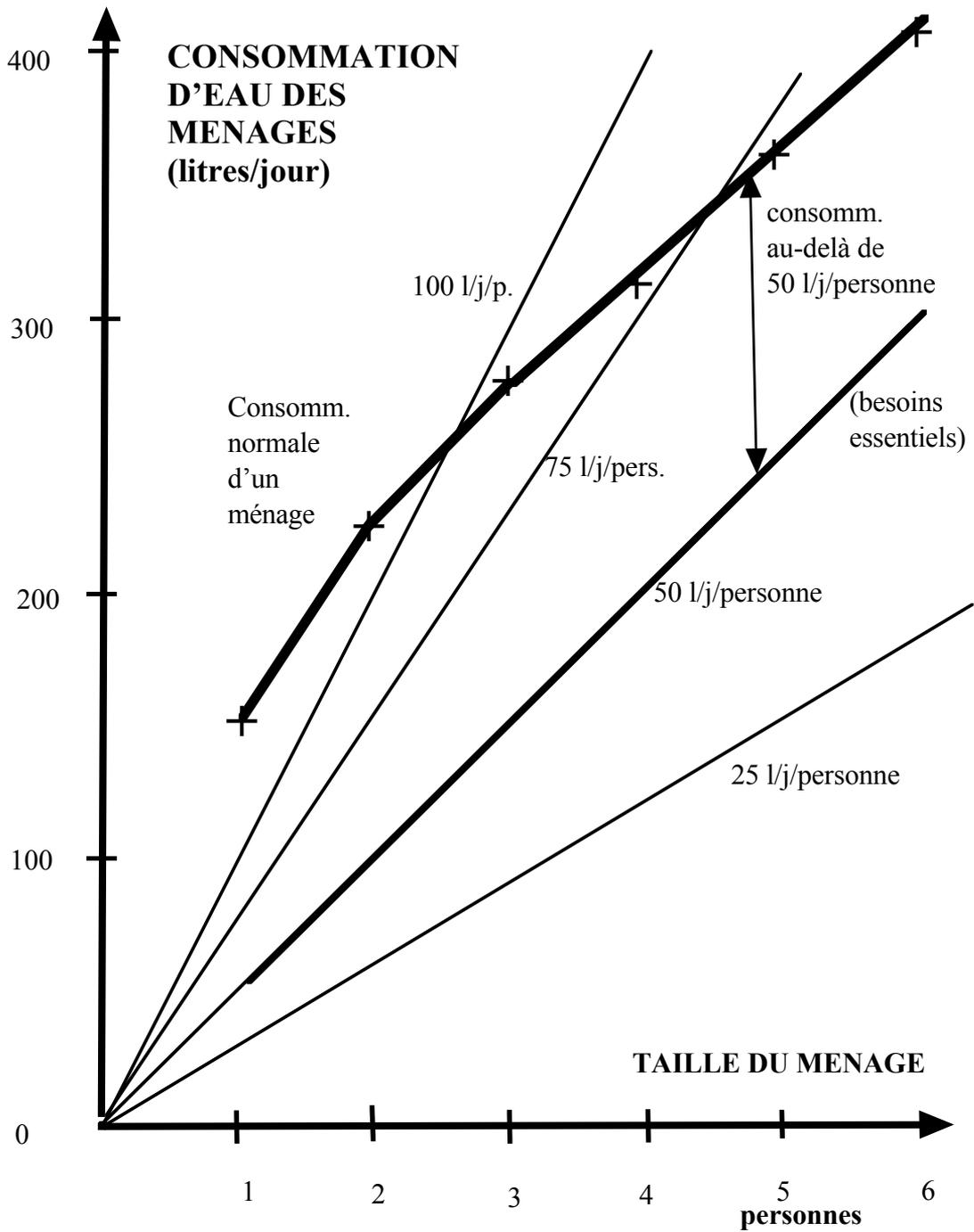


Figure 14. VARIATION DE LA CONSOMMATION D'EAU EN FONCTION DE LA TAILLE DU MÉNAGE
 (Base : 54 m³/an pour une personne ou 150 l/j).

d) Une autre approche consiste à prendre des mesures tarifaires ou similaires ciblées sur les ménages démunis afin de les aider à moins dépenser pour l'eau. Il s'agit, par exemple, d'offrir à certaines catégories d'usagers un rabais sur les factures d'eau similaire au rabais sur les factures d'électricité des ménages démunis en France. Cette approche est très largement suivie et permet d'afficher un pourcentage de réduction plus parlant qu'un indice d'abordabilité.

En principe, la quantité d'eau soumise au critère d'inabordabilité est la quantité nécessaire pour mener une vie dans la dignité, pour satisfaire les besoins essentiels, etc. Il s'agit généralement d'une valeur inférieure à la consommation moyenne d'un ménage urbain (environ 150 l/jour). Cette quantité dépasse 20 litres par jour et par personne et devrait atteindre environ 50 litres par jour si l'on se fonde sur certaines dispositions législatives⁸⁷, les avis d'experts et les jugements des tribunaux⁸⁸ appelés à se prononcer sur le volume d'eau gratuite à fournir au titre d'un droit à l'eau individuel.

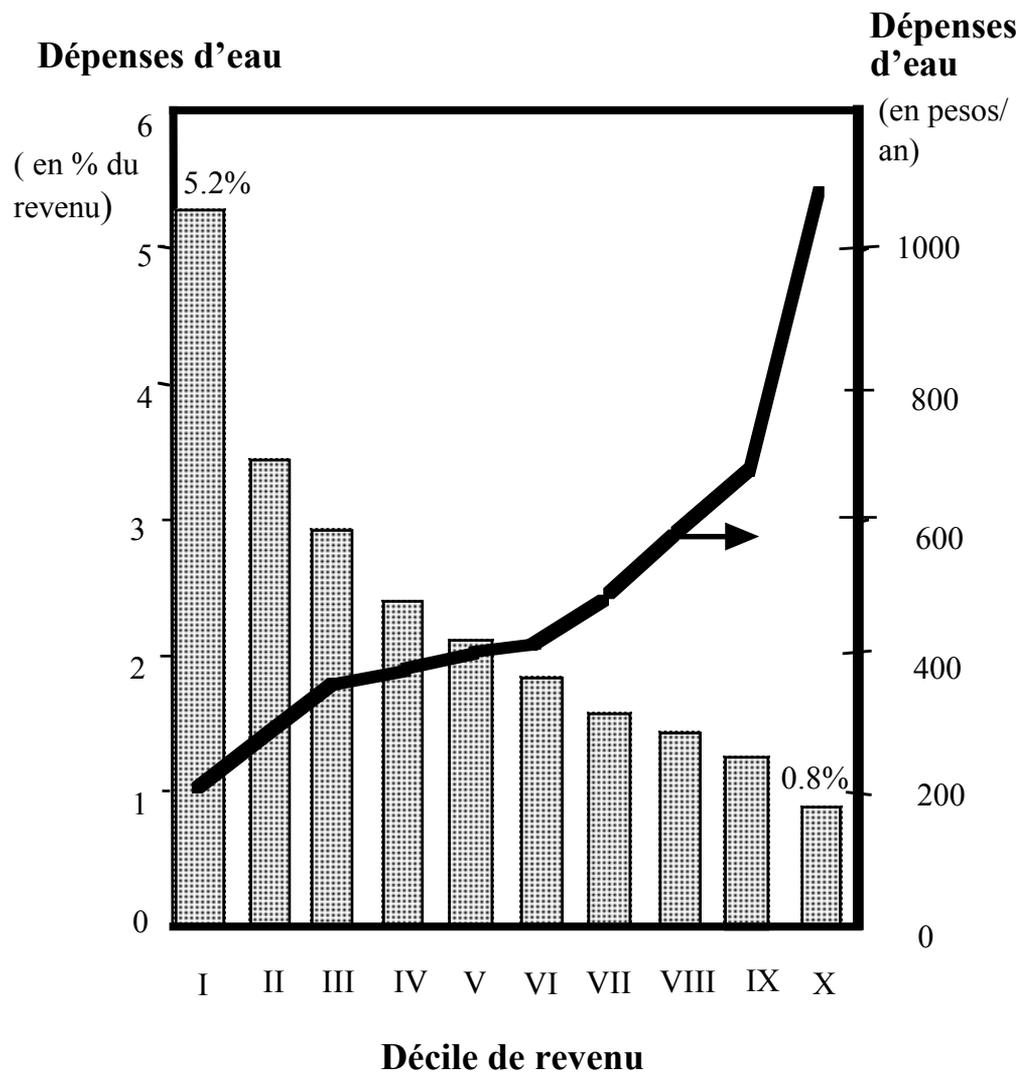
Alors que la consommation de base (la consommation vitale est de 7.5 l/jour) est proportionnelle au nombre de personnes dans le ménage, la consommation moyenne du ménage varie environ comme la racine carrée de ce nombre (Figure 14). Le taux d'aide qu'apporte la fourniture gratuite d'un volume d'eau (par exemple 40 l /jour par personne comme en Région flamande) varie avec la taille de la famille. Dans l'exemple de la Figure 14, le célibataire reçoit une aide de 33% et la famille de 6 personnes, une aide de 74%. Pour éviter que le taux de l'aide ne varie trop avec la taille du ménage,⁸⁹ il serait possible de moduler la taille de la tranche gratuite avec le nombre d'uc du ménage (au lieu du nombre de personnes⁹⁰).

87 En Hongrie, le distributeur qui coupe l'eau pour non paiement doit fournir 50 l par jour par personne à une distance inférieure à 150 m. Si la coupure est d'origine technique, dure plus d'un jour et affecte plus de 500 personnes, le volume est de 30 l/hab./jour.

88 La High Court d'Afrique du Sud (Johannesburg) a choisi 50 l/jour par personne en avril 2008. Le quota de 25 l/j est apparu insuffisant même s'il s'agit de la quantité d'eau qu'un ménage consomme effectivement s'il doit aller la chercher à une borne-fontaine. Le niveau de 25 l/j est un signe d'un niveau de vie très bas.

89 Pour la variation de la consommation des ménages avec la taille de la famille, voir Henri Smets : *La solidarité pour l'eau potable*, L'Harmattan, Paris, 2004 (p.39).

90 L'attribution d'un quota "gratuit" par personne (Flandre) est favorable à une politique familiale. S'il est vrai qu'il y a de grandes familles aisées en Belgique, les familles nombreuses sont en fait sur-représentées par rapport à la moyenne nationale dans la catégorie des ménages démunis (moins de 60% du revenu médian). Toutefois les écarts sont peu importants car la taille moyenne des ménages démunis est peu différente de la taille des ménages médians.



**Figure 15. DÉPENSES POUR L'EAU POTABLE
AU MEXIQUE
(en fonction du revenu en 1996)**

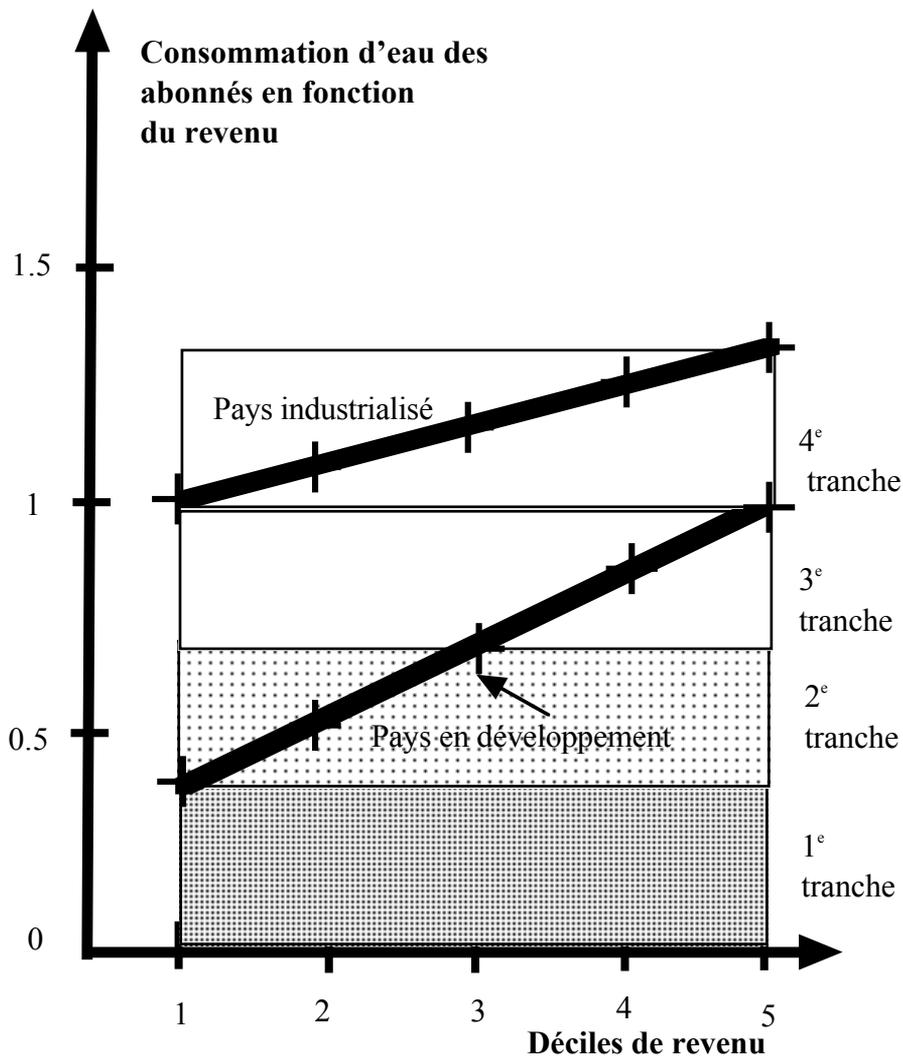


Figure 16. TARIFICATION PROGRESSIVE EN VOLUME

(les usagers du premier décile du pays en développement bénéficient du tarif minimal pour toute leur consommation (tarif dit "social") alors que ceux du pays industrialisé qui consomment plus d'eau ne bénéficient du tarif minimal que pour le tiers de leur consommation)

Trois systèmes principaux de tarification sont largement utilisés :

- a) les systèmes de tarification proportionnelle et de tarification progressive (tranches à prix croissant) qui ne dépendent que de la consommation d'eau ;
- b) les systèmes de tarification sociale ou d'aide sociale ciblée qui dépendent de la consommation et de certaines caractéristiques socio-économiques de l'utilisateur (comme par exemple, les systèmes flamand et bruxellois qui dépendent du nombre de personnes dans le ménage) et
- c) les systèmes de tarification forfaitaire qui ne dépendent pas de la consommation et sont assis sur des caractéristiques socio-économiques (telles que la taille du ménage, la nature, la taille ou la valeur de l'habitation, la taxe foncière).

Les systèmes ne dépendent de peu de données ne peuvent remplir que peu d'objectifs différents (couvrir les coûts, protéger la ressource, éviter le gaspillage, aider les ménages démunis, etc.). En l'absence de comptage individuel, il est difficile d'assurer une utilisation optimale.

Les systèmes de tarification progressive ou par tranches croissantes de consommation ont notamment pour objet de réduire la facture d'eau des petits usagers et de lutter contre les gaspillages.⁹¹ Ils sont très largement utilisés pour payer le service de l'eau mais sont assez mal ciblés pour lutter contre la pauvreté si la consommation d'eau ne varie pas de façon sensible avec le revenu de l'utilisateur. Dans le cas des pays en développement comme le Mexique (Figure 15), la Colombie ou le Paraguay, la consommation des ménages du premier décile est la moitié de celle des ménages médians. Dans d'autres pays en développement, la plus faible consommation par personne des abonnés du premier décile de revenu est compensée par un plus grand nombre de personnes desservies de sorte que les abonnés du premier décile de revenu consomment autant d'eau que les abonnés médians.⁹² Une situation similaire se produit dans les pays industrialisés où les ménages du premier décile et les ménages médians ont des consommations peu différentes car ils ont tous des salles de bains/douches et des toilettes. Comme le montre la Figure 16, lorsqu'un abonné médian et un abonné démuné dans un pays industrialisé consomment des volumes d'eau assez voisins (familles de même taille en

91 La première tranche est de 5 à 10 m³/mois et est utilisée en moyenne par 5 personnes. Le taux de réduction de prix est de 15 à 55 % par rapport au prix normal.

92 Vivien Foster and Tito Yepes "Is Cost Recovery a Feasible Objective for Water and Electricity? The Latin American Experience", World Bank 2006. Avant d'introduire un tarif progressif, il faut vérifier les effets sur les ménages compte tenu des augmentations de prix de l'eau à consentir.

milieu urbain), ils payent presque le même prix pour l'eau.⁹³ Au contraire, dans les pays en développement, du fait de l'écart des modes de vie (pas de salles d'eau, etc.), les ménages du premier décile de revenu consomment généralement assez peu d'eau par rapport aux ménages médians (à la limite, ils ne consomment que de l'eau de la première tranche fournie à un prix faible). Dans ces cas, les systèmes de tarification progressive introduisent une importante différenciation de prix.⁹⁴

Des problèmes de tarification surviennent lorsque l'abonnement dessert une famille nombreuse, voire plusieurs familles, car la consommation d'eau de l'abonné pauvre sera alors supérieure à celle d'un ménage médian moins nombreux. Dans les pays développés, la question se pose plus rarement car la taille moyenne des ménages est généralement plus réduite et varie assez peu avec le niveau de revenu (mesuré par le niveau de vie par uc) tandis que l'abonnement ne concerne qu'un seul ménage.⁹⁵

Les systèmes de tarification sociale ou d'aide ciblée consistent à faire payer pour une même consommation d'eau un prix plus faible ou à fournir une aide plus grande à des ménages considérés comme démunis. La modification du prix de l'eau n'affecte qu'un nombre restreint de personnes et peut être financée par solidarité entre usagers (subvention croisée). Le principe sous-jacent est la prise en compte des capacités contributives des usagers pour un

⁹³ Plusieurs pays développés utilisent la tarification progressive (par exemple, le Portugal, l'Espagne, l'Italie ou la Grèce, Régions Bruxelles-capitale et wallonne en Belgique) pour des raisons sociales et pour des raisons écologiques même si la mesure est devenue assez peu efficace d'un point de vue social. En France, la tarification progressive est peu pratiquée. Historiquement, cette tarification avait une utilité mais avec le développement des équipements sanitaires et du niveau de vie chez les ménages du premier décile, les écarts de consommation d'eau entre les ménages des différents déciles se sont fortement réduits. La critique habituelle de cette tarification comme injuste pour les familles nombreuses a peu de portée dans des sociétés où les familles nombreuses sont devenues rares, mais est utile pour protéger les intérêts des personnes appartenant au décile supérieur. A Bruxelles, un mécanisme correctif a été mis en place pour aider les familles nombreuses qui peuvent recevoir par ailleurs des aides pour l'eau si nécessaire.

⁹⁴ Dans les pays en développement, la consommation d'eau des ménages démunis peut être nettement plus faible que pour les ménages moyens car ces ménages ont un robinet dans la cour ou la cuisine mais ne disposent pas des mêmes équipements sanitaires (toilettes, salles de bains, etc.). La première tranche de consommation à prix très réduit sert à satisfaire les besoins élémentaires. Par exemple, 10 m³ par mois à mi-prix permet de donner une réduction de 26 % pour 8 personnes consommant chacune 80 l d'eau par jour (19 m³/mois). En Tunisie, le niveau de consommation total de l'utilisateur fixe le tarif applicable, ce qui aboutit à réserver le tarif conçu pour les ménages démunis à ces seuls ménages, mais il y a le risque que l'utilisateur démunis ait une grande famille et consomme beaucoup plus d'eau que le seuil de la première tranche.

⁹⁵ En France, le nombre de ménages de trois enfants et plus est plus élevé chez les ménages pauvres mais est compensé par un nombre plus faible de ménages de un ou deux enfants. Le nombre plus élevé de familles monoparentales est compensé par un nombre plus faible de couples sans enfants. En fin de compte, les ménages pauvres et médians ont à peu près la même taille moyenne. Les familles pauvres de 3 enfants (20% des ménages dans le décile inférieur) peuvent recevoir une aide spécifique (politique familiale). L'absence de tarif progressif est défavorable pour 59% des ménages pauvres (ménages de 1, 2 ou 3 personnes).

les ménages sous le seuil de pauvreté de 33% en leur fournissant un rabais sur les factures d'eau, rabais qui pourrait être de 25%, voire de 33%, dans les cas des ménages les plus démunis. Dans certains pays, des réductions de 25 à 50% du prix de l'eau sont effectivement mises en œuvre pour des motifs sociaux.

Cette approche est par construction indépendante du prix de l'eau pour les ménages. Lorsque l'eau est particulièrement chère, il faudra probablement introduire un ajustement car l'eau peut, dans certains cas, représenter une fraction non négligeable des dépenses.

Dans les sections suivantes, nous examinerons les mesures prises dans deux pays industrialisés pour que les ménages démunis aient accès à l'eau à un prix abordable. Alors qu'au Royaume-Uni, il y a des références explicites à un indice d'abordabilité, en France, on ne trouve aucune référence à un niveau de ce type mais des mesures sont prises aboutissant au même résultat.

Nous montrerons que la tarification sociale de l'eau est utilisée dans de nombreux pays et qu'un nombre important de gouvernements agissent pour que l'indice d'abordabilité de l'eau ne soit pas trop élevé pour les catégories défavorisées de la population.

6.2 L'abordabilité de l'eau potable en France

En France, la notion de prix élevé des biens essentiels (la "vie chère") est très présente dans les débats sur la dégradation du pouvoir d'achat. La loi prescrit que le prix de l'eau doit être abordable et que les usagers démunis ont droit à une aide pour leur permettre de payer leur eau s'ils ont des dettes d'eau.⁹⁶

Les services d'action sociale en France ont donné un sens précis au concept de prix inabordable en cas de dette d'eau⁹⁷. En effet, les dettes d'eau des ménages démunis sont partiellement prises en charge au niveau départemental si le revenu du ménage est inférieur à

⁹⁶ "...toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, au regard notamment de son patrimoine, de l'insuffisance de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques dans son logement." Code de l'action sociale et des familles, Art. L 115-3. Cette aide publique n'interdit pas une aide additionnelle volontaire en provenance des délégataires (abandon de créance)

⁹⁷ Henri Smets : *La prise en charge des dettes d'eau des usagers démunis en France*, Académie de l'eau, 2008. Editions V. Johanet, Paris 2008.

environ 1.5 fois le RMI. Au niveau de 2 fois le RMI (836 €/mois), aucune aide pour l'eau n'est généralement fournie et la personne seule doit dépenser pour l'eau, par exemple, 19 €/mois⁹⁸, soit 2.3% de son revenu. Au niveau de 1.5 fois le RMI (627 €/mois), le volet eau du Fonds de solidarité pour le logement (FSL) offre généralement sur demande et en cas de dette d'eau une aide de l'ordre de 25% ou plus de la facture d'eau (4.75 €/mois), ce qui fait que le prix de l'eau ne représente plus que 2.3% du revenu au lieu de 3%. Pour les personnes très pauvres qui ne disposeraient par exemple que de 350 €/mois, une aide de 50% de la facture d'eau (9.5 €) pourrait vraisemblablement être attribuée. Dans ce cas, la part du budget consacrée à l'eau serait ramenée de 5.4% à 2.7%.

Plus généralement, il a été établi que l'aide pour les dettes d'eau représente en 2006 en moyenne 141 € par bénéficiaire, soit 39 % d'une facture standard de 360 €. Pour un bénéficiaire de cette aide qui aurait dû consacrer 4% à l'eau, l'indice d'abordabilité passe de 4% à 2.4% du revenu disponible.

Pour un usager déterminé, le prix inabordable de l'eau peut être défini comme celui au-delà duquel une aide est attribuée par les services sociaux afin de prendre en charge tout ou partie d'une dette d'eau. Compte tenu de la pratique française en matière de dettes d'eau, il semble que la part des revenus qu'un ménage démuné ayant des dettes d'eau doit consacrer à l'eau potable est implicitement limitée à environ 2.5 - 3% (Annexe 5). Le niveau exact de cette limite est laissé à l'appréciation des services sociaux (FSL au niveau départemental) qui définissent le montant de leur intervention et le montant maximal de la dépense pour l'eau qui reste à charge de l'usager en fonction du niveau des ressources du bénéficiaire. En France, le concept de "water poverty" existe et a un sens opérationnel mais est limité aux personnes ayant des dettes d'eau. Il reste à lui donner un sens en l'absence de dettes.

6.3. L'abordabilité de l'eau potable au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, le prix de l'eau est relativement élevé et il y a de nombreux ménages qui dépensent plus de 3% de leur revenu pour l'eau (Tableau 15). On notera en

⁹⁸ $5 \text{ m}^3 \text{ à } 3 \text{ E} + 4 \text{ E} = 19 \text{ E/mois}$. Si le prix de l'eau est de 13 E / mois, la facture d'eau d'une personne de revenu égal au RMI (418 E) atteindrait 3.1% du budget, mais 2.33% avec une aide de 25 %. Si l'aide pour l'eau atteint 45% pour les personnes ayant des revenus inférieurs ou égaux à 350 E, la facture d'eau passe de 3.7% à 2% du budget.

particulier que 1% des ménages dépensent plus de 10.5% de leur revenu pour l'eau.

Tableau 15

DÉPENSES POUR L'EAU EN ANGLETERRE ET AU PAYS DE GALLE

<i>Type de ménage (en fonction du revenu^{a)})</i>	<i>Indice d'abordabilité (%)^{b)}</i>
<i>Ménage médian (50%)</i>	<i>1.3</i>
<i>Quintile inférieur</i>	<i>>2.8</i>
<i>Décile inférieur</i>	<i>> 4.1</i>
<i>5% les plus pauvres</i>	<i>> 5.6</i>
<i>2% les plus pauvres</i>	<i>> 8</i>
<i>1% les plus pauvres</i>	<i>> 10.5</i>

Notes :

a) Chiffres pour 1997/98 en % du revenu disponible sans les aides au logement.

b) La plupart des ménages qui dépensent plus de 3% de leur revenu pour l'eau ont des revenus disponibles inférieurs à 10 400 £ par an et comportent une ou deux personnes. 45% de ces ménages sont propriétaires de leur logement.

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

A la différence de France, il n'y a pas de dispositions législatives générales sur l'accès à l'eau à un prix abordable ou la prise en charge des dettes d'eau mais une politique du Gouvernement de se pencher sur la question de l'inabordabilité de l'eau. Le Gouvernement a commencé par prendre des mesures très importantes pour lutter contre le froid⁹⁹ dans les habitations ("energy poverty") et s'est aussi intéressé au prix de l'eau qui est devenu une préoccupation

⁹⁹ En Angleterre, il existe encore 1.5 million de ménages qui souffrent de pauvreté énergétique en 2005 (dépenses pour l'énergie de plus de 10 % de leur budget) dont 1.2 million de ménages avec un handicap, ou des enfants à la maison ou sont âgés. Les fournisseurs d'énergie en Angleterre vont devoir dépenser à partir de 2008, 1.5 milliard de £ en 3 ans pour améliorer l'efficacité énergétique du domicile de personnes de faibles revenus, handicapées ou de plus de 70 ans. En outre, des aides de 800 millions de £ sur 3 ans sont destinées à 400 000 ménages démunis et il existe des aides pour l'énergie de 200 £ par an pour les pensionnés et 300 £ pour ceux de plus de 80 ans. Pour une critique du programme anglais, voir OECD : *Instrument Mixes for Environmental Policy*, 2007.

officielle.¹⁰⁰ Ainsi, le Directeur Général de l'OFWAT a déclaré : “La protection sociale est notre souci majeur. Chacun doit avoir les moyens d'accéder au service de l'eau malgré l'augmentation des prix”.

Depuis 1999, les pouvoirs publics portent toute leur attention au cas des ménages qui dépensent plus de 3% de leur budget pour l'eau (personnes souffrant de “water poverty”) qui sont assez nombreux dans certaines régions du pays¹⁰¹ et dont le nombre va augmenter.¹⁰² Ce seuil d'inabordabilité inspire la réflexion politique et la politique sociale de l'eau mais ne constitue pas un seuil pour l'action sociale en Angleterre¹⁰³, ni un seuil ayant des implications obligatoires de quelque nature que ce soit. A la différence de l'énergie, le Royaume-Uni consacre peu de moyens financiers à la lutte contre la précarité en matière d'eau. Le concept de “water poverty” existe mais n'a pas en Angleterre de véritable caractère opérationnel.

En 2003, les dépenses d'eau des ménages du décile inférieur de revenus étaient de

¹⁰⁰ Selon Martin Fitch et Howard Price (Water Poverty in England and Wales, 2002), “The Department for the Environment, Food and Rural Affairs has used 3% as a measure of water affordability in the context of sustainable development. The Department chose the threshold of 3% only for illustrative purposes, being a level above which water charges might represent hardship but its explanation went on to observe that householders' median spend on water is less than 1.5%, carrying the implication that spending on water above twice the median would be of concern”. Pour une analyse des règles juridiques appliquées par OFWAT dans le domaine de l'abordabilité, voir P. Herrington : “Waste Not, Want Not? Water Tariffs for Sustainability”, *Report to WWF-UK, Centre for Sustainable Energy*, September 2007.

¹⁰¹ Dans la région de Thames Water, 5.7% des abonnés dépensent plus de 3% de leur revenu disponible mais en 2009, il y en aura 6.5%.

¹⁰² Martin Fitch : *Fair and Affordable Water*, UNISON, 2006. Il est indiqué que le gouvernement anglais n'a pas fixé un seuil de pauvreté pour l'eau (3%) similaire au seuil de pauvreté pour l'énergie (10% du revenu). La politique suivie se caractérise par un conflit entre des thèses opposées aboutissant à des mesures très peu efficaces. En Angleterre, à la différence de l'Ecosse et de l'Irlande du Nord, les prix de l'eau varient selon les régions et il n'y a pas de compensations entre régions. L'inefficacité des mesures prises en Angleterre pour des raisons sociales provient du fait qu'aucun texte ne donne un sens concret à la notion de traitement équitable, juste, équilibré, etc. En fin de compte, il y a des impayés mais pas de coupures, tout comme dans certains pays de l'Europe de l'Est. De plus, le Royaume-Uni est l'un des pays industrialisés de l'OCDE où la facture d'eau en terme de revenus du ménage médian est particulièrement élevée et où le revenu des ménages du décile inférieur est particulièrement faible (Tableau 5). Le seuil de pauvreté pour l'énergie (10%) est fixé sur la base du niveau moyen des dépenses d'énergie pour le groupe des trois premiers déciles. Un calcul similaire pour l'eau donnerait un seuil de 3%. Voir Martin Fitch and Howard Price, *Water Poverty in England and Wales*, 2002.

¹⁰³ L'étude “South West Pilot Scheme on Water Affordability”, DEFRA, Dec. 2007, montre l'importance attribuée au seuil de 3% et le grand nombre de mesures possibles pour passer d'un seuil de 4% du revenu des ménages à un niveau plus faible (par exemple, recueil d'aides auxquelles les ménages démunis ont droit, économies d'eau, installation de compteurs).

2.7% du revenu brut en Angleterre et de 2.8% en Écosse.¹⁰⁴ La question de l'abordabilité préoccupe le Gouvernement anglais qui reconnaît qu'il y a un problème mais sans proposer de solutions explicites (Encadré 6). L'indice d'abordabilité de 3% est qualifié d'indicateur d'abordabilité mais les mesures envisagées ne lui correspondent pas et les textes applicables à OFWAT sont remarquablement elliptiques sur ce sujet.

En Angleterre, lorsqu'il n'y a pas de compteur d'eau, les personnes démunies qui vivent dans des logements de faible valeur reçoivent indirectement une aide pour l'eau dans la mesure où leur contribution pour l'eau est assise sur une valeur foncière généralement faible et non sur la consommation réelle d'eau. D'autre part, les personnes avec compteur d'eau qui bénéficient de l'aide sociale, ont plus de deux enfants et des dépenses d'eau supérieures à la moyenne, bénéficient d'un plafonnement de leurs dépenses pour l'eau. Le système mis en place malgré les réticences de OFWAT était destiné à plus de 100 000 ménages mais en fait peu de ménages (9 000 en 2006) en ont bénéficié du fait des lourdeurs administratives. En revanche, le Gouvernement anglais a choisi de rendre illégales les coupures d'eau pour impayés quel que soit le revenu de l'utilisateur domestique. Il en est résulté une augmentation du nombre et du volume des impayés et des créances irrécouvrables et une augmentation des frais d'impayés répercutés sur les usagers (solidarité forcée). En Angleterre, il existe comme en France un système de prise en charge des dettes d'eau mais il ne s'agit pas d'un droit et les conditions de prise en charge sont fixées par la fondation privée créée par le distributeur ("charity trust").

104 En 2004, 9% des ménages du Royaume-Uni dépensaient plus de 3% de leurs revenus pour l'eau (à comparer à 2.5% en France et 10.5% au Portugal). On estime qu'en 2010, ces dépenses toucheront 12% de la population anglaise. Pour les ménages démunis, la proportion dépassant 3% des revenus passera de 29% à 40% des personnes du premier quintile. DEFRA : *Cross-Government Review of Water Affordability Report*, 2004. En 2004, les ménages du quintile inférieur dépensent 2.2% de leur revenu disponible pour l'eau (29.4% dépassent 3%). Les ménages du Sud-Ouest de l'Angleterre dépensent 1.7% de leur revenu disponible (21.6% au-delà de 3%) et les ménages sans emploi avec enfants dépensent 2% de leur revenu disponible (29.9% au-delà de 3%). La situation dans le Sud-Ouest est préoccupante puisque la facture moyenne d'eau en 2009 sera de 444 £ et qu'il n'y a plus de mécanismes de compensation territoriale (aide entre régions pour harmoniser le prix de l'eau).

Encadré 6

FUTURE WATER. THE GOVERNMENT'S WATER STRATEGY FOR ENGLAND (February 2008).

Extracts

“Fair charging and affordability are key concerns for Government. The tariff’s aim is to ensure that households do not cut down on essential use of water because of affordability concerns.

A growing number of domestic customers find it difficult to afford their water bills. Bills have increased above the rate of inflation since 2005. The water affordability review estimated that by 2009/10, 40% of households on the lowest incomes would be paying more than 3% of their income on water and sewerage charges, compared with 29% in 2004/5 (3% being used as a water affordability indicator).

Furthermore, bad debt has been an increasing issue for the water industry since privatisation. Household revenue outstanding for more than 12 months increased by £67 million between 2005/6 and 2006/07, from £508 million to £575 million. The industry also wrote off £105 million worth of household debt in 2006/07 – equivalent to 1.7% of revenue billed that year. Water companies’ efforts to recover this revenue adds on average £11 onto customers’ bills.

Vision for 2030

- Fair, affordable and cost-reflective water and sewerage charges which incentivise environmentally responsible behaviour.*
 - Targeted and appropriate protection for vulnerable customers and those least able to pay.”*
-

Dans certaines régions, il existe aussi des tarifs spéciaux destinés en principe à être plus favorables pour les personnes démunies.¹⁰⁵ On citera en particulier l'initiative d'une filiale de Véolia de créer un tarif assez voisin du tarif "à la flamande"¹⁰⁶, initiative qui reçoit l'assentiment des autorités anglaises pourtant peu favorables aux tarifs sociaux fondés sur la solidarité entre usagers

En Écosse et surtout en Irlande du Nord, les mesures prises par les gouvernements régionaux en faveur des ménages démunis sont très liées au seuil de 3% du revenu.¹⁰⁷ En Écosse, la tarification de l'eau des ménages est fondée comme en Angleterre sur les taxes foncières ("Council Tax").¹⁰⁸ Les personnes seules (par exemple, les pensionnés et les étudiants) ainsi que les personnes handicapées, bénéficient d'une réduction de 25%. En 2005,

105 P. Herrington cite les tarifs créés par des distributeurs "a) large-user tariffs in Anglian and Mid-Kent Water – high standing charge/low unit rate – introduced in the 1990s, before Ofwat had the power to reject company tariffs; b) Wessex's Ofwat-approved 2007 Assist tariff: a scale of low fixed annual payments directed at can't-pay customers (rather than won't-pay) who are taking advice from a debt advice agency and receiving at least one means-tested government benefit." En revanche, il cite l'attitude négative de OFWAT : "In 2006 Anglian Water's proposed Passport tariff for unmetered as well as metered customers, granting a 25% water bill reduction to the 17% of its customers on at least one government benefit, was rejected by Ofwat, due to the knock-on increases on the bills of its other customers. "Il existe un fort sentiment que la politique sociale doit être financée par les pouvoirs publics et pas par la solidarité (usagers)."Ofwat has now reiterated for nearly 20 years its view that the best solution is for government to sort out via tax and benefits any affordability problems that result from higher real prices in the water sector. But governments of all colours and kinds in the UK have not contributed one pound for this purpose. Neither are there any plans to. With all the demands currently made upon the public purse, the likelihood is that this will not change in the future." Voir Paul Herrington ; "Waste Not, Want Not? Water Tariffs for Sustainability", *Report to WWF-UK*, Centre for Sustainable Energy, September 2007.

106 Le tarif expérimental de la ville de Lydd introduit par Folkestone and Dover Water Services Ltd (filiale de Veolia) est un tarif progressif en vigueur depuis avril 2008 avec une première tranche à tarif réduit et une deuxième tranche à tarif augmenté (2.2 £/m³ au lieu de 1.31 £/m³). L'abonnement est inchangé (29 £ par an). Le montant de la première tranche est de 80 m³ à 0.98 £/m³ par an auquel sont ajoutés 15 m³ s'il y a 3 enfants de moins de 19 ans ou une personne nécessitant de l'eau pour raisons médicales. Il passe à 30 m³ s'il y a 4 enfants ou plus en dessous de 19 ans. Si la consommation est de 80 m³, la ristourne est de 80 x 0.33 = 26.4 £ sur une dépense normale de 134 £, soit 20 %.

107 Water UK response to the House of Lords Science and Technology Report: Water Management. Water UK agrees with the HoL report on the issues of water affordability. Two previous Select Committees have raised the issue of water affordability and recommended that the Government should help those suffering from serious difficulty in paying their water bills through the benefits and tax credits system. We agree and the Government has already acted in Northern Ireland, where water charges will be introduced for the first time in 2007, with a special Affordability Tariff. For those on low incomes no one will pay more than 3% of income. The Consumer Council in Northern Ireland expects about 200 000 households to benefit automatically from this tariff. Whilst there is no guarantee that this 'benefit' will continue beyond the next 3 years, as the HoL points out, there is a comparable benefit nearer home—the annual Winter Fuel Payment. Water UK agrees with the HoL and CCWater that a targeted water benefit could provide significant help for significantly less than the Winter Fuel Payment.

108 John Sawkins, Valerie A. Dickie : "*Social policies and private sector participation in water supply – the case of Great Britain*", 2007.

tous les ménages qui bénéficient de la Council Tax Benefit du fait de leurs faibles revenus ont eux aussi reçu le rabais automatique de 25%, ce qui ramène leurs dépenses pour l'eau de 3% à 2.25% ou de 4% à 3% du revenu.¹⁰⁹ Le gouvernement écossais a mis l'accent sur la recherche d'une solution de réduction "automatique" du prix de l'eau pour éviter que la réduction ne bénéficie en fait qu'à très peu de personnes.

Du fait d'une très forte augmentation des dépenses d'investissement pour l'eau, les dépenses pour l'eau ont augmenté rapidement. Afin de répartir sur trois ans les augmentations de prix de l'eau dans le cas des familles pauvres ou payant un prix jugé excessif par rapport à la moyenne, le Gouvernement écossais a mis en œuvre un régime d'aide transitoire. Le but poursuivi est que l'eau ne coûte pas plus de 3% du revenu des groupes les plus pauvres (alors que la moyenne était anciennement de 0.7%). La mesure proposée est de plafonner la facture d'eau à 180 £ par an et par foyer en 2001-02. Cette aide temporaire concerne principalement les personnes ayant de faibles revenus mais vivant dans des logements à taxe élevée et les personnes de bas revenu dans les régions où l'eau est plus chère que la moyenne.¹¹⁰

En Irlande du Nord, à la différence des autres régions, le seuil de 3% du revenu a été effectivement pris en compte dans la préparation de la nouvelle législation qui doit mettre fin à l'eau "gratuite"¹¹¹ (Encadré n°7). Une loi a introduit en 2007¹¹² un tarif abordable de l'eau (affordability tariff) destiné en principe à 175 000 ménages pauvres (30% des usagers) en fixant à 3% du revenu le plafond de la facture, quelle que soit la valeur foncière du logement. La facture moyenne d'un ménage est de 334 £/an et l'aide apportée aux usagers serait de 30 M£ à charge du Gouvernement (171 £ par bénéficiaire potentiel). Selon une étude

109. The Water and Sewerage Charges (Exemption and Reduction) (Scotland) Regulations 2006.

110 En Ecosse, les églises, œuvres charitables et associations civiques bénéficient de l'eau gratuite. Cette exception fait l'objet de débats.

111 " In light of the additional impacts put forward in the consultation, including the additional equality impacts, which are largely linked to affordability, the Government has reviewed and now agreed to enhanced protections for low-income households. It is proposed that: (a) in recognition of the relatively high levels of poverty and disadvantage in Northern Ireland, the Government's broad objective is to ensure that low-income households should not need to spend more than 3% of their income on water and sewerage services". Extract from " Part 2. Final Equality Impact Assessment of the Government's Proposals for the Reform of Water and Sewerage Services", Dec 2005.

112 The Water and Sewerage Charges Scheme Regulations (Northern Ireland), 2007.

Encadré 7

IN NORTHERN IRELAND, WATER CHARGES WILL BE FAIR AND AFFORDABLE (Official press communiqué, 2005)

A package of protections which guarantees that eligible low-income households should spend no more than 3% of their income on water and sewerage charges was unveiled today (8 December 2005). The new income-based affordability tariff was described by Minister Shaun Woodward (Northern Ireland) as a clear indication of how Government had listened to concerns that charges had to be fair and affordable particularly for the least well-off in society such as pensioners and lone-parents. He revealed that under the new proposals as many as 200,000 households in Northern Ireland who presently qualify for Rates Rebate, Housing Benefit or the new Special Rates Relief Scheme would benefit. The scheme will also extend to all 16/17-year-old householders and to children leaving care up to the age of 21. "For those on low incomes, no-one will pay more than £180 regardless of the value of the property in which they live".

"We have listened carefully to those people who said we must avoid "water poverty". We recognise this could be a real problem which is why we are introducing the Affordability Tariff. And we will spend the next 16 months working hard to ensure that everyone who is entitled to this protection gets it. We will be actively seeking out those householders on Income Support and Pension Credit who are entitled to, but do not claim Housing Benefit or Rate Rebate to ensure they get all the benefits they are entitled to and the lower water bill."

"In introducing these enhanced protections we also wanted to be fair to other charge payers and so I can confirm today that it is Government's intention to pay for the protection for the less well off from public expenditure rather than from the bills of other customers".

préliminaire¹¹³, la tarification de l'eau sans le rabais aurait impliqué que les ménages du premier quintile de revenus payent 5% de leurs revenus pour l'eau et ceux du second quintile 2.5%. L'instauration d'une réduction ciblée de 25 % de la facture d'eau n'aurait pas apporté un grand changement à cette situation (beaucoup plus grave qu'en Angleterre).

La réforme n'a pas été mise en œuvre car elle est apparue peu satisfaisante puisque le rabais envisagé de 25% ne bénéficie pas à un nombre suffisant de personnes bien qu'il soit très efficace pour ceux qui le reçoivent. Aussi prépare-t-on de nouvelles propositions¹¹⁴ qui permettront de faire en sorte que sur les 14.4% des usagers qui devraient dépenser plus de 3% de leur revenu pour l'eau (11.8% en Angleterre), il soit possible de venir en aide à plus de 3.9 % des usagers. Les nouvelles propositions prévoient trois niveaux de redevances selon la valeur foncière et des abattements pour les personnes démunies pour respecter dans une très large mesure l'objectif de ne pas dépasser 3% du revenu.¹¹⁵ Le cas de l'Irlande du Nord est actuellement unique au Royaume-Uni mais pourrait faire école.

113 Paddy Hillyard and Fiona Scullion : Water Affordability under the Water Reform Proposals, Northern Ireland Statistics and Research Agency, Bulletin No 9, September 2005. En l'absence de mesures compensatoires, les ménages du premier quintile dépenseraient 5.2% de leurs revenus pour l'eau (en particulier, 80% de ces ménages dépassent le seuil de 3%). Pour le deuxième quintile, la moyenne est de 2.5% avec 20% au dessus de 3%.

114 Paddy Hillyard : Independent Water Review Panel. Strand One Report – Costs and Funding, October 2007. Strand Two Report Management, Governance and Delivery, Jan. 2008.

115 Protecting those who cannot afford to pay. The cost of paying the affordability tariff in 2010 will be around £50 million which, if not centrally funded, will result in the government having to increase average bills by 10% or reduce other public services to pay for it, or remove protection for 200 000 vulnerable households. Consumer council for Northern Ireland. Water reform – how well is the consumer protected? October 2006.

Tableau 16**SEUILS D'INABORDABILITÉ DE L'EAU**

Part maximale consacrée à l'eau dans le revenu disponible
(objectif officiel)

<i>Pays</i>	<i>Eau</i>	<i>Assain.</i>	<i>Part Revenu disponible (%) de référence</i>
<i>Lituanie</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>2 ménage concerné</i>
<i>Irlande du Nord</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>3 ménage concerné</i>
<i>Argentine</i>	<i>X</i>	<i>-</i>	<i>3 ménage concerné</i>
<i>Venezuela</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>3 salaire minimal</i>
<i>États-Unis</i>	<i>X</i>	<i>-</i>	<i>2.5 ménage médian*</i>
	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>4 ménage médian*</i>
<i>Indonésie</i>	<i>X</i>	<i>-</i>	<i>4 salaire min. provincial</i>
<i>Chili</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>5 ménage concerné</i>
	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>3 ménage concerné</i>
<i>Mongolie</i>	<i>X</i>	<i>-</i>	<i>4 ménage concerné</i>
	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>6 ménage concerné</i>

* NB : les limites utilisées dans les Etats fédérés sont plus faibles. Ces plafonds servent à limiter l'aide fournie par les autorités fédérales, pas à aider les ménages démunis.

Tableau 17

PAYS AYANT MIS EN ŒUVRE DES TARIFS SOCIAUX POUR L'EAU

(aide pour l'eau ciblée sur des catégories de personnes en situation de précarité)

<i>Europe</i>	<i>Amérique</i>	<i>Autres</i>
<i>Belgique</i>	<i>Argentine</i>	<i>Australie</i>
<i>Bulgarie</i>	<i>Bolivie</i>	<i>Chine</i>
<i>France</i>	<i>Brésil</i>	<i>Gabon</i>
<i>Italie</i>	<i>Chili</i>	<i>Indonésie</i>
<i>Grèce</i>	<i>Saint Kits</i>	<i>Maroc</i>
<i>Hongrie</i>	<i>Colombie</i>	<i>Mongolie</i>
<i>Pays-Bas</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Pakistan</i>
<i>Pologne</i>	<i>Mexique</i>	<i>Afrique du Sud</i>
<i>Portugal</i>	<i>Nicaragua</i>	<i>Corée</i>
<i>Espagne</i>	<i>Panama</i>	<i>Japon</i>
<i>Royaume-Uni</i>	<i>Paraguay</i>	<i>Cap Vert</i>
<i>Ukraine</i>	<i>Pérou</i>	<i>Sri Lanka</i>
<i>Russie</i>	<i>États-Unis</i>	
	<i>Uruguay</i>	
	<i>Venezuela</i>	
	<i>Guatemala</i>	

N.B. : cette liste n'est pas complète , elle ne traite pas des tarifs progressifs ou par blocs croissants dont l'effet au niveau social est indirect ou incertain.

Tableau 18

**SUBVENTIONS CIBLÉES POUR LUTTER
CONTRE L'INABORDABILITÉ DE L'EAU**

<i>Pays</i>	<i>Taux des subventions (%)</i>
<i>OCDE :</i>	
<i>Royaume-Uni</i>	<i>25</i>
<i>France</i>	<i>25 - 33</i>
<i>Belgique</i>	<i>26 - 46</i>
<i>Pays-Bas</i>	<i>approx. 50</i>
<i>Hongrie</i>	<i>20 et +</i>
<i>États-Unis</i>	<i>20 et +</i>
<i>Australie</i>	<i>26 - 54</i>
<i>Corée</i>	<i>20 - 50</i>
<i>Non OCDE :</i>	
<i>Russie</i>	<i>25</i>
<i>Chili</i>	<i>25 - 85</i>
<i>Colombie</i>	<i>15 - 50</i>
<i>Uruguay</i>	<i>100</i>
<i>Saint Kits</i>	<i>62</i>
<i>Afrique du Sud</i>	<i>25 - 100</i>
<i>Gabon</i>	<i>jusqu'à 100</i>
<i>Maroc</i>	<i>jusqu'à 100</i>
<i>Chine</i>	<i>jusqu'à 100</i>

NB : - *Subventions ciblées portant sur le prix de l'eau.*
- *Les tarifs progressifs et les aides non ciblées ne sont pas pris en compte dans ce tableau.*

7. Les mesures prises dans les États pour une eau potable plus abordable

Outre la France et le Royaume-Uni, de nombreux autres pays ont pris des mesures spécifiques pour éviter que les ménages démunis ne soient tenus de payer le prix “normal” de l’eau, c.-à-d. pour réduire l’indice d’abordabilité de l’eau pour les ménages démunis. Ces pays peuvent être répartis en deux catégories selon l’approche suivie en matière d’abordabilité. Pour les uns (Tableau 16), un seuil d’inabordabilité est fixé et la tarification en découle. Pour d’autres, des mesures tarifaires sont prises ou des aides sont données pour prendre en compte les difficultés des ménages pauvres à payer l’eau sans nécessairement se référer à un indice d’abordabilité (Tableaux 17 et 18)

Les mesures ciblées sur les usagers démunis prennent la forme de tarifs sociaux, de réductions tarifaires, de rabais ou d’aides pour payer les factures ou honorer les dettes d’eau. L’existence de ces mesures dans un pays démontre qu’il existe une volonté de faire en sorte que l’eau soit d’un prix abordable pour tous, même les plus démunis. Le ciblage varie selon le revenu, la taille de la famille, le quartier ou le logement habité, le statut ¹¹⁶ de pensionné, de veuve, de famille monoparentale, d’handicapé, le type de distribution,¹¹⁷ etc. Dans certains pays, l’aide est globale pour l’ensemble des dépenses de logement et les services associés car les usagers ne reçoivent qu’une facture globale pour leur logement (il s’agit d’un “bouclier logement” destiné à plafonner l’ensemble des dépenses contraintes liées au logement¹¹⁸).

Il existe aussi des aides pour compenser le prix anormalement élevé de l’eau dans certaines municipalités ou régions (péréquations géographiques). Les tarifs progressifs

¹¹⁶ Dans certains pays, on tient compte du statut (pensionnés en Australie et seniors aux États-Unis), de l’état marital (veuves au Mexique), de l’état de santé (maladies nécessitant beaucoup d’eau en Angleterre et en Australie). Dans de nombreux pays, les usagers domestiques bénéficient d’une tarification inférieure à celle utilisée pour les autres usages (subvention croisée à charge des entreprises). Il s’agit notamment des Nouveaux États Indépendants, de la Bolivie, du Brésil, du Costa-Rica, du Nicaragua et du Pérou.

¹¹⁷ La dépense de 2% pour l’approvisionnement en eau d’un ménage pauvre n’a pas le même sens dans un pays riche et dans un pays pauvre car il est plus facile de réduire la consommation d’un usager de pays riche qui n’a pas faim.

¹¹⁸ En Hongrie, en Pologne, en République slovaque et dans les Nouveaux États Indépendants tels que Belarus, Arménie, Kirghizistan, Kazakhstan, Russie et Ukraine, les pouvoirs publics attribuent une aide ciblée pour permettre aux pauvres de ne pas dépenser plus qu’une certaine fraction de leurs revenus pour payer les loyers et charges, l’eau, le gaz, l’électricité et le chauffage (services communaux, “bouclier logement”). Cette limite est de 15% en Ukraine, 22% en Russie, 25% au Kirghizistan, 30% au Kazakhstan et 35% en Hongrie. En Ukraine, l’aide est en moyenne de 100 \$ par ménage et bénéficie à 2.5 millions de ménages (9%). En Russie, 9.1% des ménages sont concernés et au Kirghizistan, 45%. Cette aide sociale ciblée sur différents biens essentiels est versée directement par les pouvoirs publics aux différents services qui doivent consentir un rabais sur la facture des bénéficiaires de ces aides. En Ukraine, l’eau représente une dépense d’environ 4% des revenus des ménages. Voir Henri Smets: *La solidarité pour l’eau*, Académie de l’eau, 2003.

(première tranche à bas prix) sont souvent utilisés car ils présentent un intérêt lorsque les ménages démunis abonnés sont de par leur mode de vie de petits consommateurs d'eau. Mais si les abonnés pauvres subviennent aux besoins de grandes familles, le tarif progressif peut être de faible intérêt. Dans quelques pays, des mesures incitatives sont prises pour favoriser les économies d'eau et réduire les fuites d'eau des équipements des ménages défavorisés.

L'aide ciblée peut consister à créer et subventionner des services d'eau et d'assainissement lorsqu'ils ont des formes plus particulièrement destinées aux plus démunis (bornes-fontaines¹¹⁹, puits communaux, latrines publiques, etc.) ou situés dans des quartiers pauvres (par exemple, zones d'habitats précaires ou informels).

Les possibilités de cibler les aides pour l'eau dépendent de l'existence de données socio-économiques concernant les usagers considérés comme démunis que les pouvoirs publics peuvent parfois fournir au distributeur. Un ciblage parfait des aides est très coûteux à gérer. S'il existe des compteurs, une tarification adaptée est envisageable. En l'absence de compteurs, il est possible de donner des aides ciblées, par exemple sous forme d'une aide forfaitaire représentant un volume minimal de consommation d'eau (Encadré 7 de l'Annexe 5).

Les systèmes d'aide doivent éviter d'aider les personnes aisées à payer leur eau et éviter de priver d'aide les ménages démunis par des procédures complexes ou humiliantes ou par des exigences bureaucratiques. Ils devraient être quasi automatiques pour toucher au moins la moitié des bénéficiaires potentiels ; pour y parvenir, il faut diffuser l'information sur une grande échelle et alléger les procédures. Certaines aides sociales mises en place à Barcelone et en Angleterre n'ont été utilisées que par près peu des personnes en principe concernées.

Dans la suite de cette section, nous décrivons les mesures ciblées prises dans divers pays industrialisés, en Amérique latine, en Afrique et en Asie. Nous ne traiterons pas des cas où la facture d'eau est liée à la valeur du logement, par exemple par des taxes foncières comme au Royaume-Uni.

¹¹⁹ Les bornes-fontaines ne sont pas gratuites en Afrique où les approvisionnements sont coûteux en temps d'attente et en argent. Le tarif payé dépasse parfois le tarif de la première tranche d'un facteur significatif : 2 au Bénin, 3 au Mali, 3.5 à Dakar, 5 en Côte-d'Ivoire et Mauritanie.

7.1 Pays de l'OCDE et Europe

Parmi les multiples programmes sociaux pour l'eau décrits par l'OCDE¹²⁰, nous avons sélectionnés ceux qui concernent de nombreux usagers. Les cas de la France et du Royaume-Uni ont déjà été décrits.

a) Belgique

Dans la Région flamande, un usager pauvre qui consomme 30 m³ par an bénéficie comme tout le monde de la gratuité pour 15 m³/an par personne pour l'approvisionnement en eau et aussi de la gratuité pour l'assainissement s'il est très démuné et a l'accord du bureau d'aide sociale. Compte tenu de la part fixe, l'usager pauvre et célibataire bénéficie d'un rabais de 26% sur le prix normal de l'eau. La Flandre ne pratique donc pas la gratuité de l'eau même pour les plus pauvres et la tranche "gratuite" est en fait une tranche à prix réduit pour la plupart des usagers.

Dans la Région wallonne, il existe un tarif progressif et un système de tarification sociale en vertu duquel un usager pauvre ("en difficulté de paiement") peut demander au centre d'action sociale en rapport avec sa consommation d'eau une aide d'un maximum de 185 € par an pour un ménage de moins de 5 personnes (moyenne : 140 € pour une facture moyenne de 305 € pour 120 m³, soit une réduction moyenne de 46%). L'aide est financée par une taxe sur la consommation d'eau et a été attribuée à 0.5 % des abonnés. Un système similaire d'aide ciblée est en vigueur à Bruxelles où la tarification est progressive par personne. par ailleurs, le distributeur fournit à chaque écolier 1 l d'eau gratuite par jour. La tarification de l'eau en Flandre et à Bruxelles tient compte de la taille des ménages (registre de la population). Ce type d'information existe aussi dans d'autres pays. En France, elle est utilisée au plan fiscal, pour la sécurité sociale et pour obtenir une réduction sur les voyages en chemin de fer.

b) États-Unis

Aux États-Unis, la facture moyenne d'eau et d'assainissement pour les ménages qui payent directement leur eau au distributeur est de 476 \$ (variant de 334 \$ au Nebraska à 591 \$

120 OCDE: *Problèmes sociaux liés à la distribution et la tarification de l'eau*, OCDE, 2003.

en Californie et 721 \$ à Hawaii selon les enquêtes faites en 2000). Le ménage moyen abonné dépense 1.5% de son revenu brut (moyenne variant entre 1.0% au New Hampshire et 2.2 % en Virginie de l'Ouest).¹²¹ Les locataires dépensent 2.2% de leurs revenus pour l'eau à comparer à 1.4% pour les propriétaires (plus fortunés). Ces chiffres relativement élevés sont dus pour partie au fait que les consommations individuelles sont beaucoup plus élevées qu'en Europe. Il y a plus de 10 millions de ménages démunis payant leur eau directement aux distributeurs dont 7 millions de propriétaires. Le taux d'impayés est de l'ordre de 1.3%.

Pour l'USEPA, la facture médiane d'eau devrait être supérieure à 2.5% du revenu brut médian pour que l'eau potable soit considérée comme d'un prix inabordable dans une communauté et mériter une subvention fédérale.¹²² Il s'agit d'une limite supérieure très contestée qui n'a pas été établie sur des bases sociales et qui ne couvre pas l'assainissement.¹²³ La limite pour l'eau et l'assainissement a été fixée par l'USEPA à 4% pour un ménage médian. Si cette limite était utilisée hors contexte, il en résulterait que le ménage pauvre moyen (au niveau de 40% du revenu médian) devrait dépenser 10% pour l'eau et l'assainissement. Un programme fédéral Low Income Water Assistance Programme (LIWAP) a été récemment créé mais ne semble pas avoir eu d'impact.¹²⁴

¹²¹ Scott J. Rubin : The Cost of Water and Wastewater Service in the United States, National Rural Water Association, 2004. Selon les dernières statistiques de NUS (septembre 2008), le prix de l'eau a augmenté de 7.7% en un an aux États-Unis. Le prix de l'eau et de l'assainissement a atteint 14.28 \$/1000 gallon à Seattle, 13.29 \$ à Atlanta, 12.96 \$ à Boston et 12.76 \$ à San Francisco.

¹²² The 4 Percent Benchmark for Affordability. Appendix 4 of US Congress Budget Office : Future Investment in Drinking Water and Wastewater Infrastructure, 2002. "The Environmental Protection Agency has never adopted a measure to indicate how much an individual household can pay for water services before they become unaffordable. Yet participants in the current debate use (and attribute to EPA) the assumption that any household with water bills in excess of 4 percent of its income is experiencing a hardship. In adopting that notion, they mistakenly apply to individual households "affordability criteria" that the agency developed for whole water systems." Le chiffre de 4% est réparti entre 2% pour l'eau et 2% pour l'assainissement. Le montant de 2% pour l'eau a paru raisonnable à l'EPA compte tenu des dépenses des ménages pour le tabac et l'énergie. En avril 2007, les Gouverneurs des États se sont plaints auprès de l'Administrateur d'EPA que la recommandation du National Drinking Water Advisory Council de définir l'abordabilité comme étant 1% du revenu des ménages médians était ignorée.

¹²³ Voir "Defining "Affordable" Water Rates for Low-Income Affordability Programs", FSC'S Law & economics insights, Issue 05-2 March/April 2005. Scott J. Rubin : "Affordability of Water Service", National Rural Water Association, May 2001. De tels montants pour l'ensemble des habitants d'un village semblent très élevés mais en l'occurrence, il s'agit des dépenses pour l'eau et non des dépenses des ménages car des aides publiques peuvent intervenir.

¹²⁴ En 2004, la National Association of Regulatory Utility Commissioners (NARUC) s'est prononcée en faveur d'un "low-income assistance program for water utility customers" similaire au Low-Income Energy Assistance Program dans le secteur de l'énergie.

Au niveau des États fédérés, la pratique est de faire en sorte que le prix de l'eau et de l'assainissement pour un ménage médian ne dépasse pas 1.5% à 2% du revenu médian. Dans les États où un seuil de 2% du revenu médian s'appliquerait, une partie des ménages démunis risquent de payer plus de 4 % de leurs revenus pour l'eau. Il s'agit d'une part non négligeable des abonnés puisque un ménage sur six a un revenu inférieur à 20 000 \$ (10 millions de ménages abonnés pauvres parmi les ménages qui payent leur eau directement au distributeur).

A la fin des années 90, la distribution des dépenses des ménages pour l'eau était la suivante : moins de 1% du revenu (50%), de 1 à 2% (25%), de 2 à 3% (10%), de 3 à 4% (5%), plus de 4% (10%).¹²⁵ On constate que l'indice de 3% est dépassé dans 15% des cas, ce qui correspond au nombre relativement élevé de ménages pauvres aux États-Unis.¹²⁶

Dans l'Ohio, 14% des usagers dépensent plus de 5% de leur revenu pour l'eau (13% des usagers en milieu urbain et 33% des usagers en milieu rural). En 2004, l'indice d'abordabilité pour les ménages médians était de 1.25% pour l'eau et l'assainissement mais dans 7% des services, il dépassait 2%.

La tarification différenciée est légale¹²⁷ et de nombreux États ont pris des mesures pour réduire les dépenses d'eau des ménages démunis. Depuis le début des années 90, les États ont

¹²⁵ Déclaration de Perry C. Beider : "Future Investment in Drinking Water Infrastructure" au Subcommittee on Environment and Hazardous Materials Committee on Energy and Commerce, U.S. House of Representatives, April 11, 2002. Des données similaires émanent de CBO et WIN. Elles prédisent un doublement rapide des personnes au delà du niveau d'abordabilité de 4%.

¹²⁶ La proportion des personnes sous le seuil de 40% du revenu médian est de 11.1% aux États-Unis à comparer à 3.8% au Royaume-Uni et 2.2 % en France. Voir aussi Tableau 7.

¹²⁷ Le Clean Water Act (1987) autorise expressément les tarifs réduits pour les personnes de faible revenu. "A system of user charges which imposes a lower charge for low-income residential users (as defined by the Administrator) shall be deemed to be a user charge system meeting the requirements of clause (A) of this paragraph if the Administrator determines that such system was adopted after public notice and hearing." Public Law 100-4, Title II, section 204(b)(1).

mis en place des programmes pour rendre l'eau plus abordable, notamment en Californie¹²⁸, Delaware, Iowa, Illinois, Kentucky, Massachusetts, Minnesota, Montana, New Mexico, Ohio, Oklahoma, Oregon, Pennsylvanie, Tennessee, Texas, Virginie occidentale, Washington. Des études préparatoires pour créer des aides ciblées sont en cours à New York et au Michigan.

A Seattle, il existe un programme destiné à réduire la facture d'eau pour 5.6% des usagers (coût : 3% du total des factures). Ce programme permet de ramener l'indice d'abordabilité de l'eau de 8.9% à 5.3% pour les ménages pauvres. Ils montrent qu'il est jugé "normal" que l'indice atteigne 5%.

A Los Angeles, un programme de rabais sur l'eau a concerné 220 000 personnes (16 M\$) et a permis de réduire la fraction du revenu consacrée à l'eau de 2.6% à 1.7% ou 1% du revenu pour les plus pauvres. La réduction tient compte du revenu et du nombre de personnes dans le ménage. A San Antonio, une déduction variant de 3.15 \$ à 8.40 \$ par mois est attribuée en fonction du degré de pauvreté des ménages démunis.

En 2006, la New Jersey-American Water Company a mis en place un programme de réduction tarifaire "H2O-Help to Others Discount Program" selon lequel les personnes éligibles (5% des usagers, revenu inférieur à 175% du seuil de pauvreté) bénéficient d'une réduction de 20% de leurs factures d'eau. En Pennsylvanie, un programme d'aide similaire a concerné 4500 clients en 2006 qui ont bénéficié d'une réduction de 50% de leurs factures et 526 clients qui ont reçu une aide (maximum 500 \$). Le financement est assuré par des dons des clients et des employés auquel le distributeur ajoute un montant équivalent. A Boston, les ménages démunis bénéficient d'une ristourne de 25% sur leurs factures d'eau. A Washington (DF), ils peuvent bénéficier d'un rabais de 84 \$. En outre, l'Armée du Salut gère un

¹²⁸ Public Utilities Code. Section 739.8 (a) Access to an adequate supply of healthful water is a basic necessity of human life, and shall be made available to all residents of California at an affordable cost.

(b) The commission shall consider and may implement programs to provide rate relief for low-income ratepayers.

(c) The commission shall consider and may implement programs to assist low-income ratepayers in order to provide appropriate incentives and capabilities to achieve water conservation goals.

(d) In establishing the feasibility of rate relief and conservation incentives for low-income ratepayers, the commission may take into account variations in water needs caused by geography, climate and the ability of communities to support these programs. Voir California Public Utilities Commission Water Division : Assessment of Water Utility Low-income Assistance Programs, 2005.

programme d'aides pour l'eau (SPLASH) financé par les opérateurs et les usagers.¹²⁹ A Baltimore, les personnes ayant un revenu inférieur à 1 489 \$ par mois peuvent obtenir une aide de 125 € s'ils s'engagent à payer leurs dettes d'eau. A Portland, les ménages démunis peuvent recevoir une aide de 150 € par an et une réduction de 74 \$ par trimestre.

c) Canada

Au Canada, il n'existe pratiquement pas de programmes d'aide pour les ménages démunis ayant des difficultés à payer leur eau. Cela est dû pour partie au fait que les dépenses d'eau sont assez faibles et que celles-ci sont souvent assimilées à des taxes locales à charge des propriétaires. A Toronto, les coupures d'eau pour impayé sont interdites et à Montréal, les procédures de saisie en cas de dettes d'eau ne sont pas mises en œuvre à l'égard des ménages bénéficiaires de l'aide sociale.¹³⁰

d) Hongrie

A Budapest, la facture d'eau des personnes gagnant le salaire minimal (200 €) représente 4 à 5% de leurs revenus.¹³¹ Pour alléger cette charge, la moitié des ménages du premier décile (5.6% des usagers) bénéficient d'une réduction de 20% sur leurs factures d'eau (2.4 €). Grâce à cette aide, les ménages démunis ne supportent plus qu'une dépense d'eau de 3.2 à 4% de leur budget. L'aide pour l'eau en Hongrie (5.7 M€) est quatre fois plus grande qu'en France en termes relatifs (€/hab.) alors que le revenu individuel y est plus faible. Un important système de péréquation géographique est destiné à subventionner le prix de l'eau dans les régions où il est anormalement élevé (20 M€ de subventions en 2006).

129 Rate Options to Address Affordability Concerns for Consideration by District of Columbia Water and Sewer Authority, 2002

130 Prise en considération des consommateurs à faible revenu dans les prestations des services publics : où en est le Canada? L'eau et l'énergie. Rapport final du projet de recherche présenté au Bureau de la consommation d'Industrie Canada par l'Union des consommateurs (juillet 2006).

131 Human Rights and Access to Drinking Water and Sanitation. Contribution from Suez to OHCHR Consultation, 2007.

e) Australie

En Australie, l'objectif du gouvernement est de facturer l'eau à son prix réel.¹³² En revanche, il existe de multiples dérogations à ce principe pour des motifs socio-économiques. L'Etat de Victoria a consenti une réduction de 26% de la facture d'eau pour 30% des usagers (516 000 ménages bénéficiaires, coût total : 10% des factures pour des usagers bénéficiant des aides sociales) et la ville de Sydney a consenti une réduction de 54% de la facture pour 13% des abonnés (200 000 ménages démunis). Sydney Water distribue des bons d'eau à plus de 4600 ménages. En 2005, la réduction maximale dans l'Etat de Victoria est passée à 50% avec un maximum de 150 \$A par ménage. La pratique des prix différenciés est également mise en œuvre en faveur des églises, œuvres charitables et installations sportives (Australie méridionale et Nouvelle Galle du Sud). Les États d'Australie du Sud, d'Australie occidentale et des Territoires du Nord versent des subventions à des services d'eau pour rendre le prix de l'eau plus uniforme et moins élevé pour certaines collectivités. Au Queensland, des communautés pauvres reçoivent des subventions pour l'eau.

f) Mexique

Au Mexique, il existe une modulation tarifaire selon le type d'habitat ou d'usage. A Mexico, le prix de l'abonnement augmente avec le niveau économique des habitations (facteur 88). Il en est de même pour le prix unitaire de l'eau (facteur 1.7). A Puebla, la facture d'eau varie selon la valeur cadastrale du terrain de l'abonné (de 1 à 7). Au plan social, des mesures de réduction tarifaire sont généralement prise en faveur des veuves sans revenu. Ainsi à Mexico, les personnes pauvres de plus de 60 ans bénéficient d'une réduction de 50 % de leurs factures d'eau. A Puebla, les veuves, retraités et bénéficiaires de pension ont la même réduction. Dans l'État d'Aguascalientes, le tarif de l'eau est progressif et il existe un tarif spécial pour les bidonvilles, un tarif normal et un tarif élevé pour les zones résidentielles. En outre, il existe un tarif pour les usages commerciaux, les usages industriels, les écoles, les installations et bâtiments publics et les zones rurales où se pratique l'irrigation. A Aguascalientes, le distributeur alimente un fonds d'aide sociale (géré par les pouvoirs publics) moyennant une taxe de 9.74% sur la facturation. Ce fonds concerne 15% des usagers (22 134 abonnés) et représente 1.7 M\$ par an (1998). Les retraités, pensionnés, handicapés, personnes âgées et ménages en situation de précarité peuvent ainsi bénéficier d'une réduction de 50% de leurs factures d'eau. Ce fonds d'aide a permis d'améliorer le taux de recouvrement

132 NWI Steering Group on Water Charges : "Water storage and delivery charges and water planning and management costs in the rural and urban water sectors in Australia," February 2007.

des factures de 10 points (de 80 à 90 %).

g) Autres pays de l'OCDE et pays européens non membres

En Espagne, les municipalités de Barcelone, Madrid, Séville et Murcie tiennent compte de la taille des familles démunies lorsqu'elles établissent les factures d'eau selon des tarifications progressives. Il en est de même en Grèce (Athènes, Thessalonique), en Belgique (Flandre et Bruxelles).

A Malte, la première tranche de consommation (33 m³ par personne) est vendue à un prix très réduit. Les personnes bénéficiant de l'aide sociale reçoivent la moitié de ce quota gratuitement et ne payent pas l'abonnement (frais de compteur).

Aux Pays-Bas, les ménages démunis dans certaines villes bénéficient d'une réduction des taxes municipales d'assainissement. En Finlande, les services sociaux aident les usagers pauvres à payer leurs factures d'eau. En Pologne (Poznan), 3% des ménages bénéficient d'une aide pour l'eau financée par la municipalité. Le principe est que la municipalité doit financer les tarifs spéciaux introduits pour des motifs d'abordabilité.

En Hongrie et en Slovaquie, il existe des subventions pour corriger le coût élevé de l'eau causé par des investissements coûteux pour l'eau potable dans certaines régions.

En Turquie (Istanbul), le tarif de l'eau est progressif et l'eau des fontaines et mosquées est gratuite. Le prix de l'eau des écoles est réduit de 9% du prix le plus faible des ménages et l'eau des hôpitaux est inférieur de 24% au tarif des entreprises. Les puits, sources et fontaines publics sont utilisées par 5.8% de la population urbaine et 23.3% de la population rurale. Les fontaines sont gratuites.

Au Japon, les autorités peuvent consentir un rabais supérieur à 5% de la facture des plus pauvres (2.5% des usagers à Tokyo). En Corée, les allocataires sociaux de Séoul (plus de 77 000 ménages) et les maisons de retraites (145) reçoivent de la mairie une ristourne sur le prix de l'eau (50% et 20% respectivement) (aide de 400 MWon en 2004).

En Lituanie, les familles démunies qui ont des dépenses d'eau supérieures à 2% de leurs revenus reçoivent dans la limite de 2 m³/mois par personne une aide pour couvrir le

dépassement.¹³³ Cette loi remplace le système antérieur de “bouclier” logement qui permettait de réduire les dépenses de logement et les charges associées des plus démunis en plafonnant ces dépenses à une fraction du revenu.¹³⁴

En Estonie, le prix de l'eau pour un ménage moyen (2.3 personnes) est de 2.2% du revenu (4% pour un ménage moyen de 5 personnes) mais il atteint 9% pour un ménage du décile inférieur de revenu. En l'absence de subventions, les prix de l'eau passeraient de 2.2% à 8.3% du revenu moyen. .

Dans de nombreux Nouveaux États Indépendants, certaines personnes bénéficient d'une réduction de leurs factures d'eau à charge des pouvoirs publics. Il s'agit notamment d'aides versées à des personnes ayant de faibles revenus : chômeurs, invalides de guerre, anciens combattants et victimes de l'accident de Tchernobyl. En Ukraine, le rabais est de 50% et est à charge des municipalités qui doivent en principe verser leur contribution aux services de l'eau. Selon les ONG de Russie, il serait difficile d'augmenter le prix de l'eau dans les pays NEI tant que ne seront pas établis les mécanismes d'effacement des dettes d'eau accumulées dans les années 90 et d'aide ciblée au bénéfice des plus pauvres.

Remarques :

a) Si de nombreux pays de l'OCDE ont jugé utile de prendre des mesures ciblées pour rendre abordable l'eau des ménages démunis, d'autres pays au contraire considèrent que les mesures générales d'aide sociale et les mesures d'aide pour le logement¹³⁵ constituent une réponse adéquate aux problèmes de précarité pour des dépenses relativement faibles.¹³⁶ En l'absence de mesures ciblées, il est difficile de savoir ce que signifie un prix inabordable de l'eau dans ces pays. Comme la distribution statistique de l'indice d'abordabilité ne semble pas influencer les

133 Loi n°IX-1675 du 1er juillet 2003 sur l'aide sociale des familles ayant de faibles revenus.

134 Le seuil d'intervention du bouclier qui était fixé depuis 1996 à 15% du revenu familial a été augmenté à 20%. Le seuil est de 25% au Kirghizistan, 22% en Russie et 30% au Kazakhstan. Ce système avait permis d'aider 17% de la population de l'Ukraine en 2001.

135 Des débats de même nature ont lieu pour l'énergie ou les carburants dont les prix ont flambé.

136 Aucune mesure ciblée pour l'eau n'a été trouvée pour les pays suivants : Allemagne, Autriche, Canada, Danemark, Finlande, Norvège, Suède, Suisse. En revanche, il y existe des mesures sociales générales assez généreuses et des interventions ponctuelles pour raisons sociales. Lorsque l'eau est payée par le propriétaire et non le locataire (Allemagne, Autriche et Suisse) ou que le propriétaire est garant du locataire, le distributeur ne risque pas d'avoir d'impayés.

politiques de tarification, il est difficile d'en tirer des enseignements concernant la notion d'inabordabilité.

b) Il y a une certaine incohérence entre prendre des mesures spécifiques pour subventionner l'énergie des ménages démunis en habitat individuel (électricité, fioul, gaz, etc.) et refuser de créer des aides pour l'eau. Plus le prix d'un bien essentiel augmente et plus le public réclame des mesures sociales pour réduire son inabordabilité. Les pouvoirs publics sont alors contraints d'intervenir même s'ils sont a priori peu favorables à ces mesures particulières. En France, on envisage de créer une prime pour l'essence des véhicules particuliers (prime transport pour se rendre au travail dont le financement par l'employeur pose problème) en plus des primes de transport collectif.

b) En Irlande et Irlande du Nord, la question du prix abordable de l'eau ne se pose pas car l'eau n'est pas facturée à l'utilisateur domestique. Dans d'autres pays comme l'Argentine, le Canada, la Nouvelle-Zélande et une partie du Royaume-Uni, la notion de prix abordable est plus difficile à appréhender puisque les usagers domestiques n'ont généralement pas de compteurs individuels d'eau. Toutefois la facture d'eau des ménages si elle est établie peut être élevée au regard des revenus dans le cas de ménages pauvres occupant des habitats devenus coûteux avec l'envolée des prix de l'immobilier dans certains quartiers.

7.2 Amérique latine

En Amérique latine, le prix payé pour l'eau varie beaucoup d'un État à l'autre. La plupart des États font appel à des tarifs progressifs avec une première tranche dite "sociale" à bas prix et des subventions croisées au bénéfice des usagers domestiques. Il existe aussi dans certains États des mesures plus ciblées. Dans certains cas, les ménages pauvres sont identifiés par la nature de l'habitat. Le Tableau 13 fait apparaître que 7 États sur 9 ont un tarif réduit pour les ménages pauvres (réduction moyenne de 40%). Grâce à cela, l'indice d'abordabilité pour les ménages du premier décile n'est que de 6.4% à comparer à 5% pour les ménages médians. Sans ces mesures, l'indices des ménages pauvres dépasserait 10%.

a) Chili

Au Chili, l'Etat verse une ristourne sur les factures d'eau des ménages pauvres afin que les usagers du quintile inférieur de revenu ne dépensent pas en moyenne plus de 2.35 % de leur revenu disponible pour l'eau (5% pour les usagers du décile inférieur). Cet indice de 5% est très révélateur de ce qu'une société animée des meilleures intentions considère comme juste de payer pour l'eau. En réalité, l'aide ciblée permet de limiter les dépenses d'eau à entre 3 et 12% du budget des ménages. En pratique, la mairie détermine si les demandeurs satisfont aux critères socio-économiques nécessaires pour obtenir une aide et attribue son quota d'aides reçu du gouvernement aux personnes qui en ont le plus besoin selon une grille. Chaque abonné reçoit une facture d'eau comportant, le cas échéant, le rabais décidé et pris en charge par la mairie.

L'aide représente de 25 à 85 % de la quantité facturée et porte sur les premiers 15 m³ par mois. En 2006, elle a atteint 32.5 milliards de Pesos (63 MUS\$) soit 5.9% du total des ventes totales d'eau et a bénéficié à 16.6% des familles (624 000 ménages urbains et 87 000 ménages ruraux, 9 US\$ par ménage et par an). Le taux de ménages aidés varie de 6.9% dans la région de la capitale à 40.7% dans la région de Aysen. La péréquation nationale permet d'équilibrer les aides puisque celles-ci représentent 1.7 % des ventes dans la région de la capitale et 19.3% dans la région la plus pauvre. Le système a été renforcé récemment avec la gratuité de l'abonnement et une subvention à 100% de la première tranche de 15 m³ pour

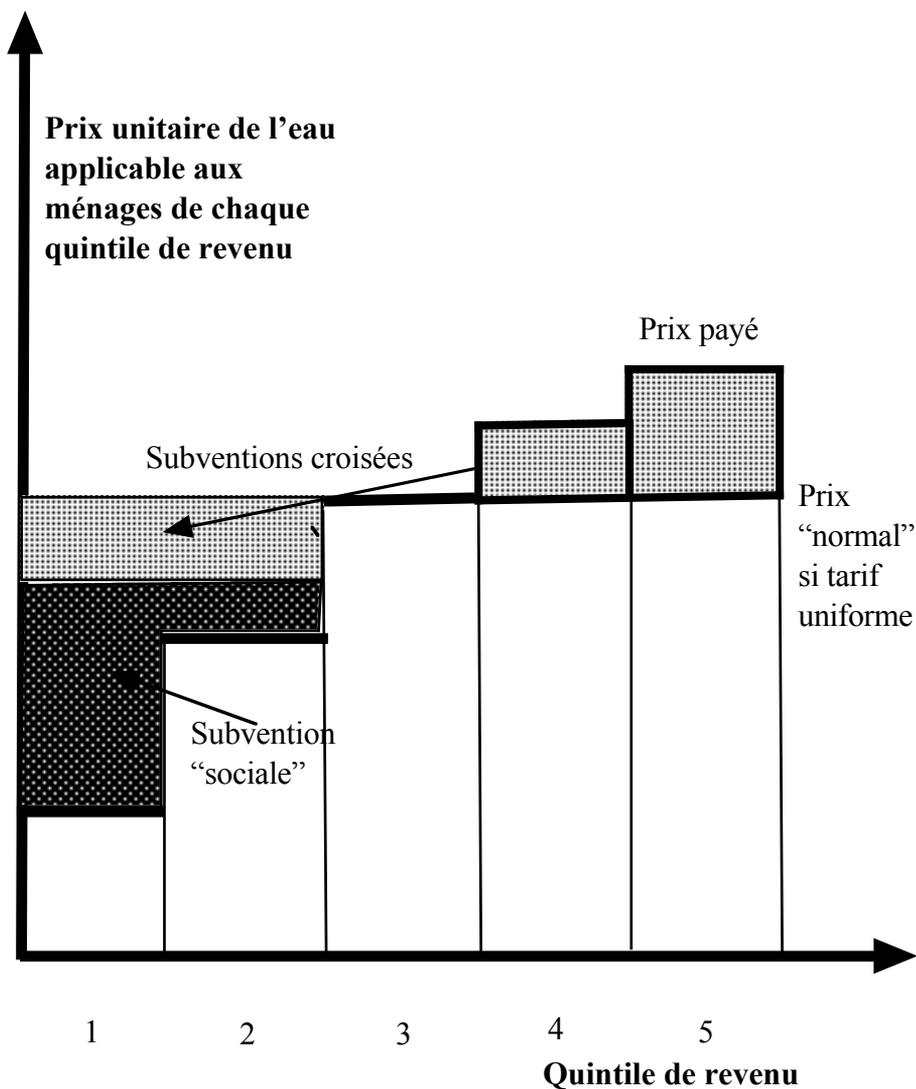


Figure 17. TARIFICATION PROGRESSIVE EN FONCTION DES QUINTILES DE REVENU
 (financement de la tarification différenciée par des subventions croisées entre les deux quintiles supérieurs et les deux quintiles inférieurs et par une subvention "sociale" d'équilibre).

environ 225 000 familles les plus pauvres.¹³⁷ La réduction de prix initialement décidée a été augmentée car il restait trop de ménages très démunis ayant un indice d'abordabilité élevé. Dans un plan récent, le Chili s'est prononcé en faveur de l'objectif de 3% du revenu disponible.¹³⁸ L'aide ciblée permet de réduire le prix de l'eau de 50 à 100 % selon les cas. En 2007, l'aide a concerné 681 712 ménages (17.4%) pour un total de 70M\$ (5.18% CA).

b) Colombie

En Colombie, la population est répartie en six catégories de revenu auxquelles s'appliquent des tarifs différents pour l'eau. Les usagers pauvres bénéficient d'une réduction tarifaire de 70, 40 ou 15% sur le prix normal de l'eau et de l'assainissement tandis que les usagers aisés (deux catégories supérieures) payent un surcoût de 50 ou 70 % par rapport au prix normal. Les usagers non résidentiels (entreprises et secteur commercial) payent un surcoût de 30 à 60% du prix normal. L'équilibre financier du système est atteint par des subventions (408 M\$) en plus des transferts internes de subventions croisées (151 M\$ en 2007) . La Figure 17 donne une représentation de ces transferts avec un prix différent pour les cinq quintiles de revenu.

Ce système a la caractéristique de venir en aide à une proportion élevée de la population. Grâce aux aides, les personnes du premier quintile de revenus consacrent 9% de leurs revenus pour l'eau, l'énergie et le téléphone (dont environ 2.2% pour l'eau) au lieu

¹³⁷ Loi n°19 949 du 5 juin 2004 établissant un système de protection sociale pour les familles en situation d'extrême pauvreté (dénommé Chile Solidario). Ley n° 18.778 que Establece Subsidio al Pago de Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado de Aguas Servidas Publicada en el Diario Oficial el 2 de Febrero de 1989 (Incorpora modificaciones de n° 19.059 y n°19.338). Reglamento de la Ley de Subsidio D.S. n°195 del Ministerio de Hacienda, de 19 de Febrero de 1998, actualizado hasta última modificación (D.S. n°493 de Ministerio de Hacienda de 02-mayo-06)(www.siss.cl).

¹³⁸ Gobierno de Chile : "La Organización Panamericana de la Salud (OPS) señala como parámetro ideal para el pago del consumo de agua potable y alcantarillado que no se destine más del 3% al 5% de los ingresos promedio mensuales de un grupo familiar a nivel nacional. En consecuencia como la población objetivo del programa es el segmento más débil de la población, se ha decidido considerar el límite inferior del rango." Mideplan, 2005. El Subsidio al Pago del Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado de Aguas Servidas. Un Subsidio Instrumental al Desarrollo, División Social del Ministerio de Planificación de Chile. Du fait de la grande inégalité des revenus, les revenus du premier décile ne sont que de 26% des revenus médians (37% pour le premier quintile et 53% pour Q1+Q2).

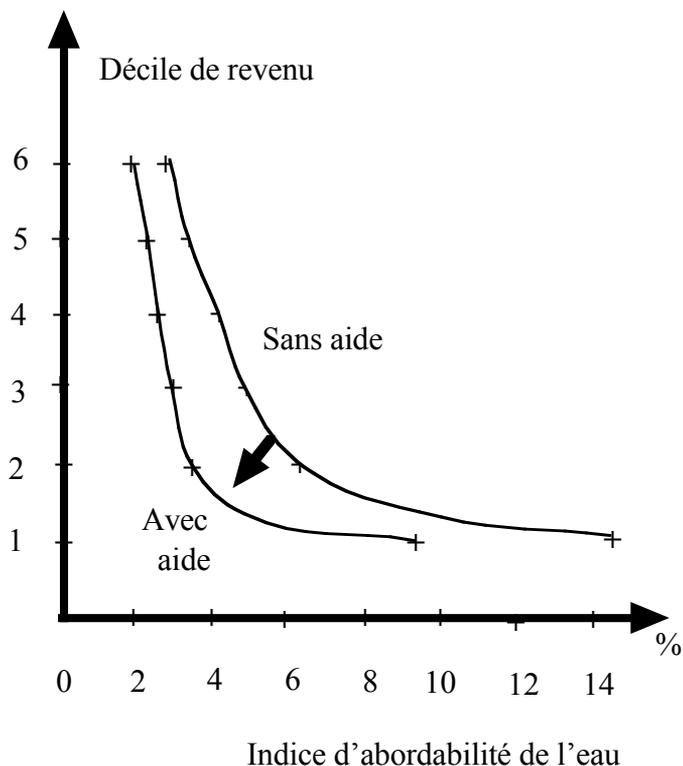


Figure 18. INDICES D'ABORDABILITÉ DE L'EAU POUR LES DIFFÉRENTS DÉCILES DE REVENU EN COLOMBIE (avec et sans mesures d'aide)

de 17%. La Figure 18 montre que le système d'aide permet d'améliorer l'indice d'abordabilité. La moyenne des ménages du premier décile continue néanmoins de payer une fraction élevée de ses revenus pour l'eau (9.5%). La moyenne du deuxième décile paye 3.7% et la moyenne du premier quintile 6.6%.¹³⁹

¹³⁹ En 2003, les dépenses d'eau étaient de 4.8% pour le premier décile et 2.9% pour le deuxième décile et 2.1% pour le ménage médian. Conpes : Plan de acción para la focalización de los subsidios para servicios públicos domiciliarios, Documento 3386, Oct. 2005. Selon ce plan, la réduction de prix peut atteindre 70%. Selon une étude particulière, les indices d'abordabilité après aide et avant aide ciblée sont les suivants pour les différents déciles: D 1 : 9.5%, 14.7% (écart de 35%) ; D 2 : 3.7%, 6.1% ; D 3 : 3.1%, 4.9% ; D4 : 2.6%, 4.1% ; D 5 : 2.3%, 3.4% ; D 6 : 2.0%, 2.9%. On constate que malgré la présence d'un système d'aides ciblées, le seuil de 5% est dépassé pour les ménages du premier décile. Pour les autres déciles, l'indice reste inférieur à 3.7% comme s'il était recherché de ne pas dépasser environ 3%. Voir Andrés Gómez-Lobo et Marcela Meléndez, "Social policies and private sector participation in water supply – the case of Colombia", April 2007.

c) Brésil

A Porto Alegre, la tarification de l'eau est progressive. En outre, les usagers ayant de faibles revenus (65 650 ménages) bénéficient d'un tarif à vocation sociale s'ils consomment moins de 10 m³ par mois (réduction de 60%). Ces réductions sont aussi disponibles pour les institutions sociales et les bénéficiaires de logements sociaux.

A Manaus, on étudie le remplacement éventuel du système de tarification progressive par tranches de consommation par une tarification différenciée binomiale à trois niveaux ¹⁴⁰ : tarif pour ménages très pauvres (75% de réduction, 2.4% de la population), tarif pour ménages pauvres (50% de réduction, 16% de la population) et tarif normal pour les autres usagers. Les tarifs réduits concernent au maximum 2 m³/mois par personne. Avec ce système, les ménages pauvres ne payeraient que 2.3% à 3% de leurs revenus pour l'eau au lieu de 3.4% à 3.9%. Il existe toutefois des hésitations à abandonner la tarification progressive et à réduire les tarifs applicables aux plus gros consommateurs.

d) Argentine

En Argentine, la tarification sociale est utilisée depuis longtemps puisque du fait de l'absence de compteurs, la base de la tarification est la valeur foncière. La part du revenu consacrée à l'eau est très faible (de 1.1% pour le premier décile à 0.3% pour le dernier décile en 1996-7¹⁴¹). En 2001-2002, un programme de tarif social (PST) a été mis en place pour aider 80 000 ménages (300 000 personnes) par des subventions croisées. Il concerne 1% de la population (10 M\$) et offre des réductions de 50 à 70%.

La régie ETOSS a mis au point récemment un tarif à vocation sociale pour Buenos Aires qui comporte comme objectif affiché que le prix payé pour l'eau après aide ciblée des usagers démunis reste inférieur à 3 % du revenu. Près de 100 000 ménages seraient considérés comme bénéficiaires. A Buenos Aires, les retraités bénéficient d'une eau à prix réduit grâce à une subvention de l'Etat.

140 Alain Mathys (Suez Environnement) : "Réformes tarifaires et subventions directes : l'exemple de Manaus (Brésil)", Congrès AAE, Alger 2006.

141 C. Arza : "El Impacto Social de la Privatizaciones", Flacso, March 2002.

e) Autres pays

Au Venezuela, le tarif à vocation sociale a été fixé pour que l'eau ne représente pas plus de 3% du salaire minimum.¹⁴²

En Uruguay, les retraités et personnes âgées démunies consommant moins de 10 m³ par mois bénéficient des services d'eau potable et d'assainissement à titre gratuit.¹⁴³ Certaines personnes démunies bénéficient d'une réduction sur la part fixe du tarif. Au Paraguay, un programme d'aide pour l'eau (30%) des ménages les plus démunis (5 000 ménages, 100 000 \$) a été mis en place. Il concerne des habitats très primitifs choisis sur la base de critères liés au logement.

A Panama, la détermination du tarif est faite sur la base du quartier habité. La subvention des ménages pauvres est comprise entre 20 et 85% du prix. A Panama City, Merida (Venezuela) et Managua (Nicaragua), les tarifs de l'eau dans les bidonvilles sont plus faibles. Au El Salvador, les bornes-fontaines ont un tarif réduit. A Saint Kitts et Nevis, le prix de l'eau pour la première tranche de 1000 gallons pour les usagers domestiques est réduit de 8 \$ à 3 \$ pour les personnes démunies et est même gratuite pour les plus pauvres.

7.3 Afrique

La pratique des Etats varie beaucoup en Afrique. Certains Etats constituent même des modèles portés à l'attention des autres Etats de la planète compte tenu de la vitesse avec laquelle ils ont amélioré l'accès à l'eau. Les entreprises multinationales du secteur de l'eau jouent parfois un rôle important pour faciliter l'accès à l'eau (Encadré 9).

a) Maroc

Au Maroc, le prix de l'eau varie de 0.2 à 0.53 \$ /m³ selon les villes desservies. Un important programme d'accès à l'eau pour tous est en place et bénéficie de subventions et

142 J. M. Fournier : *L'eau dans les villes d'Amérique latine*, L'Harmattan, Paris, 2001.

143 Decreto n° 198/007, M.v.o.t.m.a., 08/06/07 - Se aprueba los nuevos valores de las tarifas de OSE, por los servicios de agua potable y alcantarillado.

Encadré 8

VEOLIA FACILITE L'ACCÈS ÉCONOMIQUE AU SERVICE DE L'EAU

“Dans les pays en développement, des dispositifs d'accompagnement social doivent être élaborés pour répondre aux besoins des populations défavorisées.

A) Solutions d'accompagnement social

En Afrique, Veolia Water AMI (Afrique, Moyen-Orient, Inde) développe des solutions adaptées pour les populations défavorisées. Les « agences mobiles », bus aménagés en agences, permettent d'aller au-devant des associations et des habitants dans les quartiers sous-équipés et éloignés ; les bornes-fontaines automatiques à forfait prépayé permettent de lutter contre le gaspillage tout en assurant l'accès à l'eau pour les familles pauvres. Depuis le début des contrats en 2002, les filiales marocaines de Veolia Eau ont raccordé 198 995 habitants au réseau d'eau potable et 66 180 habitants au réseau d'assainissement par des branchements sociaux. Une politique analogue est mise en œuvre au Niger.

Enfin, en mars 2008, Veolia Eau s'est associé avec la Grameen Bank en créant la Grameen-Veolia Water Ltd. Ce partenariat original permettra de fournir de l'eau potable à des populations rurales démunies du Bangladesh.. Fin 2008, la première unité devrait alimenter 25 000 habitants de Gaolmari en eau potable par bornes-fontaines, à un prix calculé en fonction des capacités financières des populations. L'intégralité des bénéfices sera réinjecté dans le projet pour financer son expansion.

B) Adaptation des tarifs

Veolia Environnement ne détermine pas les tarifs d'accès aux services pour les usagers de l'eau ; ceux-ci sont fixés par les pouvoirs publics dans le cadre de chaque contrat. Mais en concertation avec les autorités locales et le cas échéant les associations, nous proposons des aménagements tarifaires spécifiques pour permettre un meilleur accès de la population à ces services.

En Afrique, Veolia Eau a ainsi contribué à mettre en œuvre :

- des tarifs adaptés aux capacités contributives des habitants et au type de consommation considéré (essentielle ou loisirs) pour alléger le coût pour les plus pauvres ;*
- la gratuité, ou l'étalement des paiements pour le raccordement aux réseaux d'eau potable jusqu'à 7 ou 10 ans, pour ramener les mensualités à un niveau compatible avec les revenus des habitants;*
- la combinaison de multiples niveaux de solidarité financière - entre abonnés du service de l'eau (au Maroc) ; entre grandes villes et centres isolés (au Niger), entre pays développés et émergents via la solidarité internationale, comme par exemple au Burkina Faso, où la différence entre la participation demandée aux habitants et le coût réel est prise en charge par l'ONEA, puis la Banque mondiale.”*

(Site Veolia Environnement 2008)

aussi de l'aide internationale provenant de nombreux pays. L'approvisionnement en milieu rural est passé de 14% en 1990 à 85% en 2008. La plupart des investissements sont payés par les pouvoirs publics. Les personnes du premier décile de la population consacrent annuellement de 1.6% de leur budget (milieu rural) à 2.4% (milieu urbain) pour les dépenses relatives à l'approvisionnement.

La méthode de tarification sous forme d'une allocation d'un volume d'eau gratuite aux personnes démunies a été mise en œuvre au moyen de bornes-fontaines à prépaiement par carte magnétique avec forfait gratuit (40 litres par jour et par personne ou 6 m³ par famille et par mois). Testé à Temara par Veolia Maroc en janvier 2007, ce système a été étendu en avril 2008 à d'autres agglomérations près de Rabat-Salé, Tanger et Tétouan.¹⁴⁵ Le but est d'éviter les utilisations abusives et de diminuer les gaspillages d'eau. Ces bornes ne sont utilisées de facto que par les ménages démunis. Le quota gratuit est fixé et financé par la collectivité et le surplus de consommation est payé par l'utilisateur.

b) Gabon

Au Gabon, le prix combiné de l'eau et de l'électricité représente 5% du revenu moyen des ménages alors qu'en Afrique, il atteint en général de 9 à 15%.¹⁴⁶ Dans ce total, l'eau représente moins de 1.5% du revenu moyen. A Libreville, il existe un tarif réduit (mi-tarif) dont bénéficient quelque 10 000 abonnés "sociaux" (consommation mensuelle maximale de 15 m³ d'eau, prix égal à 43% du tarif normal) parmi les 100 000 abonnés ; 3 400 branchements "sociaux" ont été réalisés et les bornes-fontaines sont en accès gratuit. En juillet 2007, une mesure complémentaire de gratuité de l'eau a été introduite pour les clients abonnés aux tarifs sociaux de l'eau.

¹⁴⁴ Bahaj Driss : Tarification et couches défavorisées, ONEP, Congrès AAE, Alger 2006. Voir aussi Mathilde Tenneson et Dominique Rojat : "Tarification de l'eau au Maroc : comment servir différentes causes ?", Afrique contemporaine, 2003.

¹⁴⁵ Veolia : Expertise et engagement développement durable de Veolia Water AMI Afrique, Moyen-Orient, Inde. Synthèse 2006. Edité en juin 2007. Voir aussi "Des bornes-fontaines contre le gaspillage", *Hydroplus*, avril 2008, p.14. Selon J. Letellier (Les recompositions familiales dans le Maroc du Nord", Thèse Aix Marseille I, 2006), les 437 bornes-fontaines de Tanger et Tétouan consomment 27 l par abonné et 4 l par habitant. Chaque borne dessert 91 ménages ou 450 personnes.

¹⁴⁶ Veolia : Expertise et engagement développement durable de Veolia Water AMI Afrique, Moyen-Orient, Inde. Synthèse 2005. Edité en juin 2006.

c) Afrique du Sud

Le National Water Act (1998) autorise la différenciation des tarifs de l'eau selon la situation économique des utilisateurs (art. 56). La tarification est généralement progressive avec une première tranche gratuite de 200 l /jour (6 kl/mois par ménage) ou 25 l/jour par personne. Le taux d'impayés est élevé dans la population pauvre. Dans un jugement du 30 avril 2008, le Tribunal de Johannesburg (High Court¹⁴⁷) a précisé que le volume de 25 l/jour par habitant gratuit était trop faible pour la bonne santé des usagers pauvres et devrait être augmenté pour atteindre 50 l/jour (ville de Phiri, Soweto). Le juge considère que le volume supplémentaire d'eau gratuite pour les ménages pauvres pourrait être obtenu en ne donnant pas aux ménages aisés de l'eau à titre gratuit (création de catégories d'usagers et subventions croisées entre eux).

A Durban, la consommation moyenne est de 26.6 kl/mois et la taille moyenne des ménages est d'environ 5 personnes (40 l/jour). L'eau gratuite représente moins de 5% de l'eau consommée, ce qui permet d'organiser les péréquations. 18% de la population consomme moins de 6 kl par mois alors que la population dont le revenu est inférieur à 1 000 rand par mois (152 €) est de 36 % . Si cette population pauvre est répartie entre une moitié à facture nulle et une moitié avec facture moyenne (consommation de 12 kl/mois), la réduction tarifaire moyenne pour le groupe est de 25 %.

Dans la municipalité de Hermanus, la population est divisée en trois catégories de revenus (moins de 122 € par mois et par ménage, de 122 à 1 229 € par mois et plus de 1 229 € par mois). Le prix de l'eau est différent pour chaque catégorie de revenu (0.53 € par mois (pour une consommation maximale de 5 kl /mois), 3.2 € par mois (pour 15 kl /mois), 13.26 € par mois (pour 30 kl /mois)). A Queenstown, les ménages gagnant moins de 1300 rand/mois avaient droit en 1998 à une ristourne de 40% sur leurs dépenses d'eau. En Afrique du Sud, des aides sont fournies aux "indigents" par les municipalités mais peu de personnes ont été reconnues comme étant indigentes.

A Soweto, le nouveau système de tarification¹⁴⁸ (consommation moyenne : 11 kl/mois par ménage) a pour effet que 45% de la population ne paye pas l'eau et 55 % paye 5 €/mois.

¹⁴⁷ Ce jugement est frappé d'appel. Il met en évidence le fait que des familles de 16 personnes ne reçoivent que 200 l d'eau par jour. Heureusement que ceci ne constitue pas la situation habituelle.

¹⁴⁸ J.P. Mas, Communication à l'ENGEES, janvier 2008

Il se base sur des compteurs à prépaiement (rabais de 20%) en plus des 6 kl/mois gratuits pour tous (10 kl /mois pour les ménages enregistrés comme indigents¹⁴⁹). La subvention pour un ménage consommant 15 kl/mois dépasse 66 %. Lorsque les plus démunis payent leur eau, ils y consacrent moins de 3% de leurs revenus.

Dans la ville du Cap, un système automatique de contrôle de la consommation d'eau est mis en place pour donner à chaque usager accès à son quota d'eau gratuite (200 l/jour) et à une quantité additionnelle d'eau qu'il se serait engagé à payer. Les usagers indigents reçoivent une aide financière qui leur permet de recevoir gratuitement en tout 350 l par jour. Le compteur agit comme un limiteur de consommation journalière pour respecter en moyenne le niveau choisi de consommation sur la période mensuelle ou le plafond gratuit. Il y a report de l'eau inutilisée d'un jour sur l'autre mais pas d'un mois sur l'autre. Avec ce système, l'utilisateur est garanti de recevoir chaque jour son quota gratuit.

d) Burkina-Faso

Au Burkina-Faso, seuls 60% des habitants sont desservis en eau et 64% se soulagent "dans la nature" (ni latrines, ni toilettes). Les ménages urbains consacrent une part très importante de leurs revenus à l'eau (29% pour le premier quintile, 19% pour le quatrième quintile et 5% pour le cinquième quintile)¹⁵⁰ . Un tiers des ménages urbains consacrent plus de 3% à l'eau (soit 54% des ménages du premier quintile et 23% des ménages du dernier quintile). La première tranche d'eau à bas prix a été réduite de 10 m³ à 6 m³ par mois. Le prix de la première tranche est 5.5 fois plus faible que celui de la tranche au delà de 30 m³. L'eau aux bornes-fontaines est vendue 45 % au dessus du prix de la première tranche.

¹⁴⁹ A Johannesburg, le nombre d'indigents "enregistrés" est très inférieur au nombre de pauvres selon le recensement (400 000). La High Court a décidé en avril 2008 que le placement "obligatoire" de compteurs à prépaiement dans une banlieue pauvre était discriminatoire. Un supplément d'eau de 4 kl/mois a été donné aux indigents (48 249 personnes sur 90 400). Il existerait un phénomène de stigmatisation sociale à se faire enregistrer comme "indigent".

¹⁵⁰ Issaka Kouanda et Mouhamad Moudassir: "Social policies and private sector participation in water supply – the case of Burkina Faso", UNRISD, 2007.

e) **Zambie**

En Zambie, le prix payé dépend de la catégorie du logement et pas de la consommation d'eau du fait du manque de compteurs. L'indice d'abordabilité des ménages du premier décile atteint 30% et excède 10 % pour les deux premiers déciles. Environ 65% de la population dépense plus de 3% de son revenu pour l'eau et plus de 40% de la population dépense plus de 5%.¹⁵¹

7.4 **Asie**

En Asie (Japon et Corée exceptés), le prix de l'eau varie de 0 à 0.35 \$ par m³. Dans 10 villes sur 18, les redevances ne couvrent même pas les frais de fonctionnement.¹⁵²

a) **Chine**

En Chine, les dépenses d'eau varient de 1 à 5% du budget des ménages mais peuvent atteindre jusqu'à 20% pour ceux qui n'ont que le minimum vital.¹⁵³ Une étude récente montre des tarifs de l'eau de 1.5% du revenu pour les ménages moyens et de 5% pour les ménages du premier décile.¹⁵⁴

A Chongqing (revenu moyen : 1 211 yuan)¹⁵⁵, l'indice moyen d'abordabilité est de 1.43%. L'indice moyen des personnes sous 400 yuan est de 3.95% (à savoir 6.05% pour le groupe le plus pauvre (moins de 200 yuan, 2.7% de la population) et 3.10% pour le groupe

151. Hulya Dagdeviren : *Waiting for Miracles: The Commercialization of Urban Water, Development and Changes*, Vol.19, Issue 1, Jan. 2008.

152 *Water in Asian Cities*, ADB, 2004. Le tarif est généralement progressif et revient à moins de 0.5 \$ par m³ pour une consommation de 10 m³ par mois (15 villes), assainissement non compris. Les usagers domestiques bénéficient de subventions croisées. La facture d'eau pour 10 m³/mois s'établit à moins de 3 \$/mois (Osaka et Hong Kong exceptés), soit moins de 5% d'un revenu de 2 \$ par jour. Elle tombe à 0.13 \$ à Colombo et 0.07 \$ à Delhi.

153 *Examen des performances environnementales de la Chine*, OCDE, 2007 (p. 106).

154 World Bank Analytical and Advisory Assistance Program China : "Water Supply Pricing In China: Economic Efficiency, Environment, and Social Affordability", Dec 2007. "In light of the widely accepted view that the maximum proportion of household income to be spent on water and sanitation should be between 3–5 percent, affordability is clearly an issue, particularly for low income households in each city/county".

155. Hua Wang, Jian Xie and Honglin Li : *Domestic Water Pricing with Household Surveys : A Study of Acceptability and Willingness to Pay in Chongqing*, World Bank, WPS 4690, Aug. 2008.

suisant (de 200 à 400 yuan, 4.2% de la population). Il existe une forte résistance à augmenter le prix de l'eau si l'indice dépasse 5% pour les personnes ayant des revenus inférieurs à 400 yuan

Les ménages pauvres bénéficient parfois de tarifs réduits pour l'eau voire même de la gratuité des premiers m³. A Macao, l'eau coûte 10 €/mois pour un ménage de 4 personnes (116 m³/an par personne), soit 3% du salaire minimum (350 €/mois). Le programme social de l'opérateur¹⁵⁶ consiste à attribuer gratuitement 5 m³ d'eau par mois (soit 42 l/jour/personne) à 0.77% des abonnés choisis par les services sociaux sur la base du revenu, de l'âge et des conditions physiques (malade, handicapés) (1443 ménages recevant 2.2 € d'eau par mois). A Zhanjiakou, les ménages pauvres reçoivent une allocation mensuelle gratuite de 5 m³. A Hongkong, tous les ménages bénéficient de 3 m³/mois gratuits (y compris l'assainissement).

b) Indonésie

A Jakarta, il existe un tarif progressif et 7 catégories d'usagers. Le tarif pour les logements très modestes, bornes-fontaines, orphelinats et dortoirs est très faible (réduction de 72%). Les logements modestes ont une réduction tarifaire (8%) tandis que les logements de luxe payent un supplément de 87%.

Le principe de la tarification de l'eau d'entreprises publiques est que le prix de l'eau pour les besoins essentiels ne doit pas entraîner une dépense qui dépasse 4% du revenu de l'utilisateur (salaire minimum).¹⁵⁷

c) Inde

En Inde, le prix de l'eau est généralement très faible du fait de subventions élevées. Un ménage de 5 personnes consommant 20 m³ par mois et ayant un revenu sous le seuil de pauvreté (9 \$ par personne par mois) dépense 1.2% de son budget pour l'eau s'il y a un

156 Suez Environnement: Human Rights and Access to Drinking Water and Sanitation, 2007.

157 Indonesia Regulation No. 23/2006 on technical guidance and procedures for regulating tariff of drinking water in regional administration-owned drinking companies, stipulated on 3 July 2006, art. 3.

compteur et 2% sans compteur.¹⁵⁸A Bangalore, les habitants d'un bidonville ont bénéficié d'un prix réduit de 32% pour une première tranche de consommation (8 kl/ménage). Le budget moyen d'un ménage de 6 personnes dont un travailleur domestique dans un bidonville est de 5189 R en 2005 dont 54 R pour la consommation d'eau. Un indice d'affordabilité aussi faible ne se traduit pas par des mesures sociales particulières. Les habitants du bidonville desservis par vendeur payent jusqu'à 160 R par mois.

d) Pakistan et Malaisie

A Karachi, les tarifs varient avec la surface des logements (pas de compteurs) et ont donc un caractère progressif. En Malaisie, le prix de l'eau représente 1% des revenus moyens des ménages et serait plus élevé s'il n'y avait des subventions (notamment un tarif progressif et des subventions croisées). Au Laos, les ménages moyens sont prêts à dépenser %.¹⁵⁹

e) Mongolie

Dans le cadre d'un projet de l'ADB, un tarif vocation sociale de l'eau a été introduit (prix nettement plus faible pour les habitants de tentes traditionnelles "ger" que pour les habitants d'appartements). Le seuil officiel d'inabordabilité est de 4% du revenu en ville (6% avec l'assainissement). Aujourd'hui, à Hovd, les habitants d'appartements dépensent au plus pour l'eau 3.7% de leurs revenus et ceux vivant en "ger" dépensent au plus 3.2%. Ces montants n'incluent pas l'assainissement.

¹⁵⁸ Selon l'art. 1, "Standard of Basic Need for Drinking Water shall be the need for water as much as 10 cubic meter/head of family/month or 60 liters/person/day or as much as other volume stipulated further by the Minister in charge of water resource affairs". World Bank/PPIAF/WSP/WBI: Water Tariffs and Subsidies in South Asia: A Scorecard for India, 2002. Etude de Chamaraj citée par J. Grönwall : Access to Water, Linköping University, 2008 (p.120).

¹⁵⁹ D. Lopaying : Household Affordability and Willingness to Pay for Water, 30th WEDC International Conference, Vientiane, Lao PDR, 2004. Les études au Laos montrent que la capacité de payer l'eau (ATP) est de 2.3 et 4.8% et que la volonté de payer (WTP) est de 1.5 et 2.4% du revenu moyen des ménages soit moins que le niveau habituel d'ATP (3-5%).

Encadré 9

EXEMPLES D'INDICES D'ABORDABILITÉ ÉLEVÉS

Part du revenu consacrée à l'eau (indice d'abordabilité) (repris dans le texte de ce rapport)

a) Pays industrialisés

France : 1% de la population dépense plus de 4.8% (Fig 1 et 2 de l'Annexe 5).

Royaume-Uni : 2% de la population dépense plus de 8% (Tableau 15)

b) Pays en transition en Europe

Hongrie : le quintile inférieur de revenus dépense plus de 5.3%

Pologne : les ménages sous 50% du revenu médian dépensent plus de 10.8%

Roumanie : le quintile inférieur dépense plus de 5.7% et les ménages sous 50% du revenu médian dépensent plus de 8.1%

Lettonie : le quintile inférieur dépense plus de 5.1% et les ménages sous 50% du revenu médian dépensent plus de 6.3%

Estonie : le décile inférieur dépense plus de 9%

Russie : le décile inférieur dépense plus de 6%

Ukraine : 6.4% de la population dépense plus de 6%

Arménie : 12.3% de la population dépense plus de 5%

c) Amérique latine

Chili : les deux quintiles inférieurs dépensent en moyenne plus de 5% à Valparaiso

Surinam, Bolivie, Colombie : le quintile inférieur dépense plus de 8%

Équateur : le quintile inférieur dépense plus de 9%

Uruguay : le quintile inférieur dépense plus de 10.4%

El Salvador, Argentine, Jamaïque : le quintile inférieur dépense plus de 11%

d) Afrique

Burkina Faso : le quintile inférieur dépense 29% pour l'eau

7.5 Conclusions sur les mesures de lutte contre l'inabordabilité.

Les exemples donnés ci-dessus montrent que dans de nombreux pays, en plus des mesures générales d'aide sociale, des mesures spécifiques sont prises pour réduire l'inabordabilité de l'eau pour les ménages pauvres. Ces mesures permettent généralement de ramener l'indice

d'abordabilité des ménages démunis à 5% ou même à des valeurs plus faibles. En l'absence de mesures spécifiques, l'indice risque d'atteindre voire dépasser 10% (Encadré 8). En particulier, ceci se produira souvent dans les pays en développement du fait de la pauvreté.

Le seuil de 5% fréquemment mis en avant pour définir un niveau maximal de dépenses à consacrer par un ménage pour l'eau et l'assainissement pourrait constituer un bon objectif pour orienter l'action des pouvoirs publics et pour évaluer le volume d'aides à donner aux plus démunis pour y parvenir.¹⁶⁰ Au vu de la pratique de certains Etats, il faut craindre que les aides ciblées ne soient réservées qu'aux cas les plus dramatiques, ce qui signifie que l'eau ne serait officiellement inabordable que pour une très petite partie de la population et que beaucoup de personnes ne soient obligées de réserver à l'eau potables des moyens très importants ou de consommer de l'eau insalubre; .

8. Conjuguer efficacité économique et abordabilité dans la tarification de l'eau potable

L'analyse ci-dessus montre que l'inabordable de l'eau est une notion à laquelle de nombreux gouvernements ont donné un sens précis ; ils se réfèrent officiellement à un seuil d'inabordable ou instaurent des mesures sociales pour rendre l'eau abordable. En revanche, d'autres gouvernements ne se préoccupent pas de ce problème spécifique qui est assez mineur dans le budget des ménages. Il existe donc deux approches de la question du prix abordable de l'eau mais cette différence tend à s'estomper avec la réduction des subventions pour l'eau.

Au plan économique, de nombreux pays ont décidé d'abandonner la politique de l'eau subventionnée et ont décidé d'augmenter le prix de l'eau potable pour assurer le recouvrement des coûts d'exploitation (fonctionnement, maintenance, réparation et rénovation indispensables), voire même se rapprocher du recouvrement intégral des coûts. Cette démarche de vérité des prix n'est pas compatible avec celle de maintenir un prix de l'eau qui soit abordable pour tous car plus le prix de l'eau augmente et plus le nombre de personnes. En

¹⁶⁰ En 2006, le Gouvernement anglais (DFID) a fait connaître sa position sur le droit à l'eau et a précisé que les Etats ont une "responsibility for ensuring reasonable access to safe water for all, including the poorest and most socially excluded. They must seek to take specific measures to meet the needs of the poorest and of those individuals and groups who have traditionally faced difficulties in exercising this right. En outre, DFID a précisé que : "Sustainable methods of delivering water services, including cost recovery, are not automatically equitable or affordable. In order to meet their obligations, States must seek to take specific measures to address the issue of affordability".

mars 2000, la Déclaration ministérielle de La Haye sur la sécurité de l'eau au 21ème siècle contient l'engagement des Ministres de veiller à ce que "toute personne ait un accès suffisant à de l'eau saine à un prix abordable".

Selon Gérard Payen, "il est possible de fournir un service aux plus démunis qui soit efficace, à un coût abordable et durable. Il est important que ces systèmes soient économiquement viables et pérennes pour les partenaires qui sont impliqués". "L'expérience d'Ondeo prouve que le droit à l'eau pour tous peut devenir une réalité même pour les communautés les plus pauvres" (décembre 2001).

En décembre 2001, la Conférence internationale sur l'eau tenue à Bonn a adopté des "Recommandations concernant les mesures à prendre" qui précisent que :

"Les objectifs de recouvrement des coûts ne devraient pas faire obstacle à l'accès des pauvres à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement. Lorsque ceux-ci n'ont pas les moyens de payer intégralement les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, une *tarification modulée en fonction de critères sociaux* devrait être instituée. Il est possible de mettre en place soit des systèmes transparents de subventions financés par des fonds publics, soit des systèmes de *subventions croisées* mettant à contribution les autres usagers".

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Haut Commissariat aux droits de l'homme sont en faveur du prix abordable de l'eau (Annexe 2). Le CEDE (Annexe 3) demande la mise en place d'instruments appropriés pour atteindre un prix abordable.

Pour atteindre à la fois les objectifs d'efficacité économique et d'abordabilité dans un contexte d'augmentation des prix de l'eau, il faut introduire une tarification différenciée (au lieu d'une tarification uniforme) et traiter différemment les personnes qui risquent d'être soumises à un prix "inabordable" et celles qui peuvent parfaitement payer leur eau.¹⁶¹ Une subvention croisée entre ces groupes de personnes permet de procéder à une augmentation générale des prix de l'eau pour financer les travaux nécessaires sur des infrastructures et aider effectivement les personnes ayant de réelles difficultés financières à supporter cette

¹⁶¹ La politique uniforme peut consister à ne rien faire ou encore à réduire le prix de l'eau pour tous par des subventions et exonérations fiscales. Cette politique est coûteuse car elle aboutit à vendre l'eau en dessous de son prix à des ménages qui peuvent parfaitement supporter de payer le prix plein de l'eau. Elle est favorable aux plus aisés.

augmentation.

Une telle approche de solidarité a reçu en 2000 un soutien officiel lors de la consultation ministérielle d'Almaty.¹⁶² Selon les Ministres,

“we recognize that increases in user charges must take full account of what people can afford. Existing subsidy schemes should be replaced by targeted support for poor and and vulnerable groups”.

Cette recommandation ¹⁶³ est mise en œuvre dans plusieurs États de l'ex-URSS¹⁶⁴ sous forme d'une aide au logement et services associés qui permet de plafonner les dépenses de logement et les charges de chauffage, énergie, eau, etc. à une fraction du revenu disponible des ménages démunis. Elle est aussi mise en œuvre dans de nombreux autres pays (voir section 7 ci-dessus).

Dans sa contribution à l'enquête sur le droit à l'eau menée par le Haut commissariat aux droits de l'homme, la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPLA) explique que : *“Affordable does not mean that services should be provided free of charge, but rather that those who can pay should pay reasonable rates, and for those who cannot, there should be effective subsidy systems in place”.*

La tarification différenciée selon le revenu a reçu le soutien de la Task Force présidée par M. Angel Gurría :

“Fair tariffs combined with targeted subsidies are needed to connect the unserved, especially the poor. Solidarity among customers, cities, and

162 OECD : *Water Management and Investment in the New Independent States* , OECD, 2001 (p.17). Un relevé des déclarations pertinentes dans ce domaine figure dans Henri Smets : *La solidarité pour l'eau potable*, Editions L'Harmattan, Paris, 2004.

163 La Ligne directrice adoptée est : *“Governments and not vodokanals should have the ultimate responsibility for ensuring that poor and vulnerable households have adequate access to water and sanitation services ; transparent, targeted and efficient subsidies should be used to provide support to such households”.* (p. 126). La difficulté est que les subventions, surtout si elles proviennent de l'Etat, sont souvent oubliées ou mal financées dès que la mesure d'augmentation tarifaire a été prise.

164 L'avantage des subventions croisées est de ne pas faire dépendre les mesures sociales des budgets nationaux déjà très sollicités. Arménie, Belarus, Kazakhstan, Kirghizistan, Russie, Ukraine. Voir OECD : *Key Issues and Recommendations for Consumer Protection, Affordability, Social Protection and Public Participation in Urban Water Sector Reform in EECCA*, OECD, Paris, 2003 (p. 101).

*countries through cross-subsidies and targeted subsidies is necessary to provide the poorest and the unserved with affordable access to basic services.”*¹⁶⁵

Comme l'expose le Président du Conseil consultatif sur l'eau et l'assainissement auprès du Secrétaire général de l'ONU (UNSGAB), M. Ryutaro Hashimoto,

*“We need sustainable cost-recovery policies with efficient tariffs and adequate subsidies and cross-subsidies”.*¹⁶⁶

L'Association internationale de l'eau (IWA)¹⁶⁷ a adopté en 2004 la Charte de Bonn pour l'eau potable selon laquelle : “The price of water should be set so that it does not prevent consumers from obtaining water of sufficient quantity and quality to meet fundamental domestic needs” et le commentaire expose que : *“The most economically disadvantaged should not be excluded from access to water because they cannot afford it. **Prices for the economically disadvantaged can be kept at an appropriate level through a range of mechanisms, including transparent cross-subsidies or social subsidies from government.**”*

Selon Aquafed¹⁶⁸, la couverture des coûts de l'eau est une exigence collective qui ne peut dépendre d'aspects individuels tels que les capacités contributives des ménages les plus pauvres. Pour satisfaire aux exigences d'abordabilité des plus démunis, il convient de développer des subventions croisées, ce qui implique des tarifs différenciés ou des aides spécifiques, car les besoins de la minorité doivent être pris en compte sans être un obstacle à la pérennité des services publics. La notion de prix unique de l'eau fait place à la notion de tarif différencié.

165 Task Force on Financing Water for All Chaired by Angel Gurría, Report 1, WWC, 2006.

166 Hashimoto Action Plan (HAP). Compendium of actions, March 2006.

167 IWA : The Bonn Charter for Safe Drinking Water, September 2004.

168 Jack Moss, Chair BIAC Water Group. Presentation to OECD expert meeting on sustainable financing for affordable water services, Nov. 2007.

Encadré 10

STRATÉGIE DU PNUD POUR LUTTER CONTRE LES INÉGALITÉS DANS LE DOMAINE DE L'EAU POTABLE

Pour le PNUD, les stratégies nationales en matière d'accès à l'eau devraient :

- *“S’assurer qu’aucun ménage ne dépense plus de **3% de ses revenus** pour faire face à ses besoins en eau” ;*
- *“Orienter les subventions pour garantir aux ménages pauvres l'accès au raccordement et l'utilisation de l'eau” ;*
- *“Fixer des tarifs minimaux permettant de fournir assez d'eau pour faire face aux besoins fondamentaux soit gratuitement, **soit à des taux abordables**” ;*
- *“Investir davantage dans les bornes-fontaines en tant que stratégie de transition visant à garantir aux pauvres l'accès à une eau salubre à un prix abordable”.*

Pour le PNUD, “une combinaison de politiques de tarification et d'accès, prévoyant notamment des subventions ciblées, s'avère nécessaire pour obtenir des résultats équitables.”

Après une décennie de critiques “ultra-libérales” des subventions directes et des subventions croisées dans le secteur de l’eau, les instances officielles proposent désormais le recours aux subventions pour des raisons sociales.¹⁶⁹ Le réalisme reprend le dessus et l’on se rend compte que les services d’eau et d’assainissement méritent un traitement particulier car l’eau n’est pas une marchandise comme les autres.

Le PNUD dans son excellent rapport sur le secteur de l’eau dans le développement humain¹⁷⁰ a mis l’accent sur l’aide aux plus pauvres afin de réduire les inégalités choquantes en matière d’accès à l’eau (Encadré 9). Les recommandations du PNUD mériteraient d’être mieux suivies. Au minimum, il faudrait fixer un objectif pour limiter les dépenses d’eau des ménages démunis et le faire savoir. Plusieurs gouvernements ont choisi cette voie (Tableau 16). La majorité des gouvernements ont pris des mesures favorables aux usagers démunis sans en évaluer les effets en termes d’abordabilité (Tableau 17). Un progrès sensible consisterait à légaliser et institutionnaliser la tarification différenciée. Il suffirait à cet égard de mettre en œuvre une politique unanimement adoptée à la Commission du développement durable (CDD 13) à New-York.¹⁷¹

Ces recommandations convergentes venant d’horizons divers mériteraient

169 Remarks by Angel Gurría, OECD Secretary-General, Oslo, Norway, 5 March 2008 : “The main message of the 2008 OECD Environmental Outlook is that solutions to the key environmental challenges are available, achievable and **affordable**, especially when compared to the expected economic growth and the costs and consequences of inaction. we must be aware that getting it right in the field of the environment is not only about what to do and how to do it. We also need to address the question of who will pay for what. **The distributional aspects will be as important as technological progress and the choice of instruments**” Le débat au sein de l’OCDE n’est pas clos et les réticences continuent d’être fortes. “Would it not be better to focus some policy instruments-especially the social security system and the income tax system-on reducing poverty per se, and direct the environmental policy instruments more exclusively towards the environmental externalities, in an as cost-effective manner as possible?”, *Instrument Mixes for Environmental Policy*, OCDE, 2007. Ce rapport est toujours très favorable à une séparation nette entre politique d’environnement et politique sociale, chaque politique étant mise en œuvre de manière autonome.

170 PNUD : *Rapport mondial sur le développement humain*. 2006. Economica, Paris 2006.

171. Decision adopted by the UN Commission on sustainable development (Thirteenth Session, April 2005, selected abstracts).

“Access to basic water services

(vii) Targeting subsidies for the poor, including connection costs;

Access to basic sanitation

(iv) Employing cost recovery, where appropriate, to contribute to the sustainability of services, with targeted subsidies for the poor;

Access to affordable land, housing and basic services

(r) Assist in providing access for the poor, in urban and rural areas, to decent and affordable housing and basic services, in accordance with the Habitat Agenda, through :

(iv) Targeting subsidies to poor people for housing and basic services, including the consideration of loans and subsidies that reflect the payment capabilities of the poor for housing and basic services.”

d’être mises en œuvre pour améliorer les systèmes existants de tarif ou d’aide pour l’eau car dans la plupart des pays, il existe de grandes hésitations à modifier les tarifs et les aides et une inclination habituelle à réclamer plus d’aides de l’Etat au lieu de mettre en place plus de solidarité entre citoyens.

Au plan juridique, le système actuel de tarifs de l’eau n’est souvent pas adapté pour prendre en compte les besoins des ménages démunis. Des amendements législatifs devront probablement être adoptés dans plusieurs pays :

a) pour autoriser des dérogations au principe de l’égalité d’accès de tous aux services publics de l’eau¹⁷² afin de satisfaire à des objectifs sociaux, et

b) pour permettre aux collectivités territoriales de créer des systèmes de taxes et de redevances sur l’eau potable destinés à satisfaire à la fois les objectifs d’efficacité économique et d’équité.

L’égalité formelle d’accès aux droits ne se conçoit que s’il y a égalité dans la jouissance de ces droits. La satisfaction des besoins élémentaires de chacun passe avant l’identité dans les prix d’accès à ces biens. 173

172 Dans de nombreux pays, il est permis de créer un tarif spécial pour l’eau consommée par certaines catégories d’industries mais pas pour l’eau consommée par certaines catégories de ménages de la population.

173 Au Royaume-Uni, la loi a été modifiée en 2003 pour donner de plus grandes possibilités de différenciation des tarifs. Toutefois, ce changement n’a pas encore eu beaucoup d’effets car OFWAT s’oppose par principe aux différenciations et subventions croisées en faveur des ménages pauvres mais les acceptent en faveur des ruraux. Voir l’analyse de P. Herrington dans ”Waste Not, Want Not? Water Tariffs for Sustainability”, *Report to WWF-UK*, Centre for Sustainable Energy, September 2007.

9. CONCLUSIONS :

MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE DE PRIX ABORDABLE DE L'EAU

Les États se sont solennellement engagés dans le cadre de la Déclaration du Millénaire à réduire le nombre de personnes pour qui l'eau est **inabordable** mais seule une partie d'entre eux ont agi pour atteindre cet objectif particulier. Pour changer cette situation, ils pourraient adopter deux démarches :

- **mettre l'abordabilité de l'eau à l'ordre du jour des débats sur l'accès à l'eau** aux plans national et international en vue de prendre des mesures plus efficaces pour rendre l'eau plus abordable, et
- faire référence plus explicite aux personnes "qui n'ont pas les moyens" de se procurer l'eau potable lorsqu'ils traitent des objectifs du Millénaire dans le secteur de l'eau.

Toute action cohérente dans ce domaine sera fondée sur des indicateurs permettant de définir combien de personnes n'ont pas les moyens de se procurer l'eau potable.

La mesure de l'abordabilité de l'eau est donnée par l'indice d'abordabilité défini comme étant le rapport du montant de la facture d'eau payée par un ménage pour le service de l'eau et de l'assainissement et celui du revenu disponible de ce ménage. Lorsque le rapport entre ces grandeurs économiques est élevé, l'eau sera considérée comme étant d'un prix inhabordable. L'utilisation systématique de cet indice donnera une portée concrète au concept du "prix abordable". Il ressort des données disponibles que la part des dépenses des ménages consacrée à l'eau distribuée par les réseaux est en général relativement faible pour la plupart des usagers mais pas pour les usagers démunis qui doivent eux consacrer une part significative de leurs revenus pour payer leur eau. A l'intérieur des pays, la situation n'est pas homogène car le prix de l'eau varie d'une municipalité à l'autre.

Au vu de l'objectif unanimement reconnu d'un accès à l'eau potable à un prix abordable, il paraît nécessaire que soient systématiquement calculés pour tout tarif de l'eau, la valeur de l'indice d'abordabilité pour un ménage médian et la valeur de l'indice pour un ménage dont le revenu est de 50% du revenu médian et que, dans ce dernier cas, soit calculée la fraction de la population qui dépasse ce dernier indice. La connaissance de l'indice d'abordabilité pour les plus pauvres est essentielle pour mettre en place une politique d'aide

ciblée.

Dans les pays industrialisés, l'indice d'abordabilité de l'eau est généralement de l'ordre de 1.1 % pour les ménages médians. A ce niveau de l'indice, l'eau est considérée comme étant d'un prix abordable pour ces ménages.

Pour la frange la plus pauvre de la population (ménages du décile inférieur de revenu ou ménages ayant moins de 50% du revenu médian) et pour ceux qui vivent là où l'eau est chère, la situation est très différente car l'indice d'abordabilité est beaucoup plus élevé. Ceci est dû au fait que la consommation d'eau est presque la même pour les diverses catégories de personnes alors que les revenus des catégories pauvres sont beaucoup plus faibles. Pour ces ménages, la part consacrée à l'eau est généralement de l'ordre de 2.6 % mais elle peut dépasser dans certaines régions d'eau chère une part de 5% du revenu, ce qui n'est pas négligeable pour des personnes qui ont du mal à boucler leur budget. Payer l'eau implique désormais pour certains ménages démunis de faire des sacrifices sur d'autres biens ou services essentiels. Les variations géographiques des prix de l'eau et des revenus ne sont pas négligeables et doivent aussi être prises en compte.

La grande convergence dans les comportements des pouvoirs publics de nombreux pays industrialisés pour fixer le prix de l'eau de réseau pourrait donner une base objective au choix d'un niveau de l'indice d'abordabilité qui déclencherait une action de la part des gouvernements et d'un seuil qui ne devrait, en principe, pas être franchi.

Compte tenu de la pratique des pays industrialisés, il paraît envisageable de choisir comme objectif de plafonner les dépenses d'eau de 95% de la population à un maximum d'environ 3% du revenu disponible. Les valeurs limites sont généralement choisies par chaque pays, voire chaque municipalité. Ainsi la fraction du revenu à ne pas dépasser pour les dépenses d'eau peut être limitée à 3 à 7% du revenu et la part des ménages au delà de cette limite entre 5 et 10%. de la population.

Les données recueillies sur le prix de l'eau et les revenus indiquent que l'indice d'abordabilité risque d'être nettement plus élevé dans **les pays en transition et les pays en développement** où les revenus sont plus faibles. Toutefois, il est très difficile de fixer a priori des valeurs de référence pour l'indice d'abordabilité utilisable dans tous ces pays. Ces pays poursuivent des politiques tarifaires très différentes : certains pays cherchent un bon

recouvrement des coûts et pratiquent des prix plutôt élevés de l'eau et d'autres pays préfèrent continuer à subventionner l'eau sur une grande échelle.

Dans de nombreux pays en transition ou en développement, on observe néanmoins **une certaine convergence dans le comportement des pays qui font payer l'eau à un prix tel que l'indice d'abordabilité pour les ménages médians est de l'ordre de 2.5%, c.-à-d. un niveau nettement supérieur à celui observé dans les pays industrialisés (1.1%).**

Pour les ménages démunis de pays qui ne subventionnent plus les services d'eau sur une grande échelle, l'indice d'abordabilité serait de l'ordre de 6%, voire plus. En l'absence de politiques efficaces de réduction des inégalités, l'indice d'abordabilité des ménages pauvres pourrait même dépasser 7% pour une petite fraction des ménages du premier décile.

Dans les pays qui ont abandonné la politique d'une eau quasi gratuite, il serait envisageable de se fixer pour **objectif de plafonner les dépenses d'eau des ménages médians au voisinage de 2.5%**. Si un tel objectif était retenu, l'indice d'abordabilité des ménages pauvres serait de 6 à 8 %. Dans les pays très pauvres, l'indices des ménages médians serait de 3% et l'indice des ménages démunis de 7 à 10%.

Dans quelques pays en développement, les pouvoirs publics se sont explicitement référés à des plafonds nettement plus faibles, de l'ordre de 3 à 5 % du revenu disponible des ménages pauvres et ont fait référence aux "benchmarks" de 3 à 5% proposés par certaines organisations internationales pour les ménages pauvres. Ces plafonds assez réduits constituent un objectif réaliste à condition de prendre des mesures sociales d'accompagnement et de financer l'aide pour les personnes démunies. Ils sont totalement illusoire si ces mesures ne sont pas prises.

Pour réduire le prix de l'eau, de nombreux gouvernements ont veillé à améliorer l'efficacité de gestion des services de l'eau, versé des subventions pour les investissements dans le secteur de l'eau et effectué des réductions de taxes sur l'eau. En outre, ils ont parfois mis en place des réductions tarifaires ou des aides ciblées au bénéfice de catégories de ménages démunis. Selon cette deuxième approche, toute personne dont l'indice d'abordabilité dépasse un certain plafond aurait droit à une aide pour l'eau ou une mesure d'effet équivalent pour absorber partiellement ou totalement le dépassement du plafond de l'indice.

L'incidence financière des aides ciblées pour l'eau est généralement faible pour l'ensemble des usagers si seule une petite proportion des usagers est aidée pour une petite partie de leur consommation d'eau. A titre d'exemple, si 15% des usagers sont concernés et si le montant des aides à leur apporter représente la valeur du tiers de la consommation moyenne d'eau, l'aide ciblée de solidarité pourra être financée par des subventions croisées en augmentant le prix de l'eau de 5 %. A cet effet, les responsables de la tarification de l'eau devraient être autorisés à introduire, après consultation des usagers, des tarifications appropriées. Si le droit en vigueur dans certains États ne permet pas de créer des tarifs différents au bénéfice des ménages les plus démunis, ils pourront introduire des amendements législatifs pour être en mesure de créer des tarifs sociaux ou de donner des aides ciblées.

La voie tarifaire n'est pas la seule possible. Certains pays reconnaissent qu'il existe des problèmes causés par une eau devenue "trop chère" mais choisissent de mener une politique globale d'assistance fondée sur l'attribution d'aides sociales pour améliorer globalement le niveau de vie des plus démunis sans se focaliser sur l'accès à chacun des biens essentiels. En général, le niveau de ces aides (revenus de remplacement, allocations familiales, aides au logement, etc.) dépend peu du prix de l'eau. Dans ces pays, l'aide pour l'eau, rarement identifiée, est noyée parmi d'autres aides plus importantes et la notion de prix inabordable de l'eau est beaucoup moins sensible.

Le choix politique sous-jacent n'est pas de savoir s'il faut lutter contre la pauvreté mais s'il faut agir pour que l'eau ne constitue pas un fardeau excessif pour les plus démunis. La solidarité entre usagers de l'eau pourrait s'exprimer au travers d'un régime spécial pour l'eau des plus démunis. On peut critiquer cette approche parcellaire mais on ne peut refuser aux membres d'une société fondée sur le partage de choisir des méthodes moins aveugles que la main invisible du marché ou la pratique de prix identiques pour tous alors que les capacités contributives des ménages varient dans de très grandes proportions.

10. RECOMMANDATIONS :

L'eau potable a atteint un prix tel qu'elle est devenue inabordable pour certaines personnes dans certaines régions alors qu'elle est abordable pour la très grande majorité. Le nombre de personnes affectées par le prix de l'eau est relativement faible dans les pays développés mais est élevé dans les pays en transition ou en développement. Pour pallier cette situation, il faudrait faire appel à des mesures ciblées au bénéfice des plus défavorisés et les financer.

Pour favoriser l'accès de tous à l'eau potable et à l'assainissement et être en mesure d'augmenter, si nécessaire, le prix de l'eau sans engendrer des problèmes sociaux, les pouvoirs publics devraient promouvoir les actions suivantes:

a) inscrire dans la loi le principe selon lequel l'eau doit être d'un prix abordable pour tous ;

b) adopter une définition de l'indice d'abordabilité de l'eau et évaluer l'indice d'abordabilité pour différents groupes sociaux dans différentes régions ;

c) promouvoir un débat sur le choix de mesures appropriées de tarification de l'eau ou d'aide ciblée répondant aux souhaits des usagers et sur les modalités de leur financement afin que l'eau soit d'un prix abordable pour tous compte tenu des autres dépenses indispensables des ménages ;

d) examiner si les responsables de la tarification de l'eau sont juridiquement en mesure d'introduire des tarifications différenciées, des tarifications sociales ou autres systèmes équivalents d'aide ciblée afin de faciliter l'accès à l'eau à un prix abordable pour les ménages démunis ;

e) élaborer les divers éléments d'une politique sociale de l'eau mettant en œuvre le principe que l'eau doit être d'un prix abordable pour tous et faire rapport sur la mise en œuvre progressive de ces politiques qu'elles soient fondées sur des mesures ciblées ou des mesures sociales générales.

Annexe 1

LA NOTION DE PRIX ABORDABLE EN DROIT POSITIF

Le principe que l'accès à des biens et services essentiels doit être à un prix "abordable" pour tous ou que le tarif de ces biens doit être "équitable" a été introduit très récemment dans le droit international et interne et semble généralement admis sans que l'on sache clairement ce que recouvre cette notion.¹⁷⁴ La mise en œuvre de la notion de prix abordable implique qu'il soit parfois nécessaire de déroger aux règles de la libre concurrence et de la liberté des prix.

Dans le domaine de l'eau, les principes généraux sont le droit à l'eau pour tous et, en dehors de rares exceptions, le paiement de l'eau par tous. La gratuité généralisée est très rare et la gratuité pour les plus démunis est nécessaire mais de nature exceptionnelle. Chaque personne, si pauvre soit-elle, a droit à un minimum d'eau. Une politique de prix abordable de l'eau pour tous implique de subventionner l'eau des plus démunis. Une telle politique peut être mise en œuvre car la consommation d'eau à subventionner est généralement faible par rapport à la consommation totale d'eau des ménages.

D'une manière générale, le droit positif va rarement au-delà de l'affirmation que le prix doit être abordable, équitable ou raisonnable. La jurisprudence se prononce parfois sur la question de savoir si une augmentation du prix d'un service public ou la création d'un ticket d'accès ne constituerait pas un obstacle à l'exercice d'un droit (par exemple, le droit à l'éducation, le droit à la santé).

¹⁷⁴ Pour le Petit Larousse, abordable signifie "Que l'on peut payer, dont le montant n'est pas trop élevé". Le Petit Robert donne la définition : " Accessible, en parlant d'un prix. D'un prix raisonnable." Le Grand Robert explique que le terme abordable signifie "que la majorité des gens peuvent acheter, obtenir, en raison d'un prix modéré. Un synonyme est "raisonnable" et un antonyme est "cher". Selon le Webster Encyclopaedic Dictionary of the English Language (1994), to afford means "to be able to meet the expenses of, have or spare the price of". Selon Collins, "if something is affordable, most people have enough money to buy it".

1. Droit international

La notion de prix abordable est fondamentale pour les transferts de technologie, de brevets, de médicaments et de vaccins vers les pays en développement. Cette notion est souvent évoquée dans des résolutions ou déclarations officielles mais figure rarement dans des traités. La constitution de l'Union Postale Internationale est une exception.¹⁷⁵

Au niveau régional (Europe), le Protocole Eau et Santé de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux stipule que :

“Un accès équitable à l'eau, adéquat du point de vue aussi bien quantitatif que qualitatif, devrait être assuré à tous les habitants, notamment aux personnes défavorisées ou socialement exclues.”

La même notion d'accès universel pour tous y compris les plus démunis figure dans le Protocole de San Salvador¹⁷⁶ applicable en Amérique latine :

“Chacun a droit de vivre dans un environnement sain et d'avoir accès aux services publics de base”.

Dans ces pays, les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement sont considérés comme des services de base. Comme inscrit dans les constitutions de certains de ces pays, les États doivent agir pour rendre effectif l'accès à ces services.

Les Maires et élus locaux du monde, réunis à Mexico lors du Quatrième Forum mondial de l'eau ont adopté une Déclaration en mars 2006 dans laquelle ils s'engagent “à nous efforcer d'assurer sur le territoire propre à chaque collectivité, dans le cadre de nos compétences... une gestion des services d'eau et d'assainissement permettant **à tous** d'accéder à l'eau et à l'assainissement en quantité, qualité et continuité suffisantes, **à un coût**

¹⁷⁵ Selon le Septième Protocole additionnel à la Constitution de l'Union postale internationale (Bucarest, 2005), “L'Union a pour vocation de stimuler le développement durable de services postaux universels de qualité, efficaces et accessibles, ...”(Préambule). (“efficient and accessible universal postal services of quality”). Le terme “abordable” n'a pas été retenu lors de la rédaction.

¹⁷⁶ Le Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels a été ratifié par 14 États (mais pas par les États-Unis et le Canada). Il s'applique notamment au Mexique, au Brésil, en Colombie et au Chili.

supportable et équitable”.

Lors de l'Exposition de Saragosse a été adoptée le 14 septembre 2008 une Charte de Saragosse selon laquelle la Tribune de l'Eau recommande : “de considérer l'approvisionnement en eau potable ainsi que la collecte et le traitement des eaux usées comme des priorités, et d'exiger des pouvoirs publics qu'ils en garantissent la mise en œuvre avec des tarifs justes qui assurent en même temps la couverture des coûts; d'adopter des mesures garantissant un approvisionnement de base en eau potable à l'intérieur de l'habitation ou le plus près possible de celle-ci, et exiger des gouvernements qu'ils garantissent un approvisionnement minimal en eau pour les personnes vivant dans des situations de pauvreté; d'appliquer des critères de rationalité économique qui mettent l'accent sur l'efficacité et la durabilité tout en intégrant des principes de justice sociale et environnementale dans la gestion de l'eau”.

2. Droit communautaire

En droit communautaire, la notion d'abordabilité apparaît en relation avec la poste, le téléphone, les télécommunications, l'énergie, les services d'intérêt économique général. L'abordabilité intervient dans l'obligation de service universel, c.-à-d. l'obligation pour un ou plusieurs opérateurs de fournir, à un prix raisonnable, un ensemble minimum de services à tous les utilisateurs, indépendamment de leur situation géographique sur le territoire national. La notion de prix abordable est d'autant plus importante que l'opérateur se trouve souvent dans une situation de monopole. La fixation des seuils d'inabordabilité est laissée entièrement à l'appréciation des États membres (subsidiarité).

2.1. Directives en vigueur

Selon la Directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service,

“Les États membres veillent à ce que les utilisateurs jouissent du droit à un service universel qui correspond à une offre de services postaux de qualité déterminée fournis de manière permanente en tout point du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs.” (art. 3.1).

“Les États membres prennent des mesures pour que les tarifs de chacun des services faisant partie de la prestation du service universel soient conformes aux principes suivants:- les prix doivent être abordables et doivent être tels que tous les utilisateurs aient accès aux services offerts,- les prix doivent être orientés sur les

coûts; - les États membres peuvent décider qu'un tarif unique est appliqué sur l'ensemble de leur territoire national."(art. 12).

Dans la Directive 98/10/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 1998 concernant l'application de la fourniture d'un réseau ouvert à la téléphonie vocale et l'établissement d'un service universel des télécommunications dans un environnement concurrentiel, l'obligation de "service universel" est définie comme : "un ensemble de services minimal défini d'une qualité donnée, qui est accessible à tous les utilisateurs indépendamment de leur localisation géographique et, à la lumière de conditions spécifiques nationales, à un prix abordable".

La notion de prix abordable est définie comme "un prix que les États membres définissent au niveau national et à la lumière de conditions spécifiques nationales, y compris les aspects d'aménagement du territoire".

La directive prévoit aussi des "systèmes de prix plafonds ou de péréquation géographique ou des mécanismes similaires" pour garantir que le rééquilibrage des prix ne compromet pas le "caractère abordable des services téléphoniques."

La Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive «service universel») introduit la notion de service universel : " Les États membres veillent à ce que les services énumérés dans le présent chapitre soient mis à la disposition de tous les utilisateurs finals sur leur territoire, indépendamment de leur position géographique, au niveau de qualité spécifié et, compte tenu de circonstances nationales particulières, à un prix abordable. (art. 3.1). Elle fournit des informations détaillées sur le sens du prix abordable du service universel:

a) "Un prix abordable s'entend comme un prix défini au niveau national par les États membres compte tenu de circonstances nationales spécifiques et peut impliquer l'établissement d'une tarification commune indépendante de la position géographique ou de formules tarifaires spéciales pour répondre aux besoins des utilisateurs à faibles revenus."

b) "Du point de vue du consommateur individuel, le caractère abordable des prix est lié à sa capacité de surveiller et de maîtriser ses dépenses. Le caractère abordable du service téléphonique est lié à l'information que les utilisateurs reçoivent concernant les dépenses d'utilisation du téléphone ainsi que le coût relatif de l'utilisation du téléphone par rapport à d'autres services ; il est également lié à la capacité des consommateurs de maîtriser leurs dépenses."

c) "Le caractère abordable du service implique donc de conférer un certain pouvoir aux consommateurs par le truchement des obligations de service universel auxquelles sont soumises les entreprises désignées pour les assumer."

d) "Une exigence fondamentale du service universel est d'assurer aux utilisateurs qui en font la demande un raccordement au réseau téléphonique public en position déterminée, à un prix abordable."

e) Article 9. Caractère abordable des tarifs

"1. Les autorités réglementaires nationales surveillent l'évolution et le niveau des tarifs de détail applicables aux services définis comme relevant des obligations de service universel et fournis par des entreprises désignées,

notamment par rapport aux niveaux des prix à la consommation et des revenus nationaux.

2. Les États membres peuvent, au vu des circonstances nationales, exiger que les entreprises désignées proposent aux consommateurs des options ou des formules tarifaires qui diffèrent de celles offertes dans des conditions normales d'exploitation commerciale, dans le but notamment de garantir que les personnes ayant de faibles revenus ou des besoins sociaux spécifiques ne soient pas empêchées d'accéder au service téléphonique accessible public ou d'en faire usage.

3. En plus des dispositions éventuelles prévoyant que les entreprises désignées appliquent des options tarifaires spéciales ou respectent un encadrement des tarifs ou une péréquation géographique, ou encore d'autres mécanismes similaires, les États membres peuvent veiller à ce qu'une aide soit apportée aux consommateurs recensés comme ayant de faibles revenus ou des besoins sociaux spécifiques.

4. Les États membres peuvent exiger des entreprises qu'elles appliquent une tarification commune, y compris une péréquation géographique, sur l'ensemble du territoire national, compte tenu des circonstances nationales, ou de respecter un encadrement des tarifs.

5. Les autorités réglementaires nationales veillent à ce que, lorsqu'une entreprise désignée est tenue de proposer aux consommateurs des options tarifaires spéciales ou une tarification commune, y compris une péréquation géographique, ou de respecter un encadrement des tarifs, les conditions de cette prestation soient entièrement transparentes, rendues publiques et appliquées conformément au principe de non-discrimination.”

2.2 Directive en discussion. Secteur de l'énergie

En vertu de la législation communautaire, les consommateurs européens d'électricité ont le droit d'être approvisionnés ... en électricité à des prix raisonnables.¹⁷⁷ Les États membres ... garantissent notamment qu'il existe des sauvegardes adéquates pour protéger les consommateurs vulnérables, y compris par des mesures destinées à les aider à éviter une interruption de la fourniture d'énergie.

La position de la Commission européenne est exposée dans :“Vers une charte européenne des droits des consommateurs d'énergie”, Communication de la Commission, COM(2007)386 final (5/7/2007). En particulier, la Commission propose les éléments suivants pour la mise en œuvre de la législation communautaire :

“1. Les consommateurs européens d'énergie présentant des besoins particuliers découlant de handicaps ou se trouvant dans une situation financière précaire devraient bénéficier de services essentiels dans le domaine de

¹⁷⁷ Article 3, paragraphes 3 et 5 de la Directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 96/92/CE, J.O. L 176 du 15.7.2003, p. 37 (Directive Électricité).

“3. Les États membres veillent à ce que au moins tous les clients résidentiels aient le droit de bénéficier du service universel, c'est-à-dire du droit d'être approvisionnés, sur leur territoire, en électricité d'une qualité bien définie, et ce à des prix raisonnables, aisément et clairement comparables et transparents.

5. Les États membres prennent les mesures appropriées pour protéger les clients finals et veillent en particulier à garantir une protection adéquate aux consommateurs vulnérables, y compris par des mesures destinées à les aider à éviter une interruption de la fourniture d'énergie.”

Voir aussi Article 3, paragraphes 3 et 5, Directive 2003/55/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 98/30/CE., J.O. L 176 du 15.7.2003, p.57 (Directive Gaz). N.B. Prix raisonnable ne signifie pas prix abordable.

l'énergie afin de préserver leur santé physique et mentale ainsi que leur bien-être, à des prix raisonnables ou gratuitement si nécessaire.

2. Les États membres devraient adopter et publier une définition des consommateurs vulnérables, applicable par tous les fournisseurs de gaz et d'électricité, pour que l'approvisionnement en gaz réponde aux besoins de base du ménage, sans que le consommateur vulnérable doive en faire la demande.

3. Les États membres devraient faire en sorte que les droits liés au statut du consommateur vulnérable soient appliqués sans imposer une charge excessive aux consommateurs concernés. À ce sujet, une attention particulière devrait être accordée aux cas faisant l'objet d'une interruption de l'approvisionnement.

4. Les mesures existantes au profit des consommateurs vulnérables devraient être bien ciblées et régulièrement réévaluées. Elles doivent être équilibrées afin de ne pas faire obstacle à l'ouverture du marché, créer des discriminations entre les fournisseurs européens d'énergie, entraîner des distorsions de concurrence, restreindre la revente ou entraîner un traitement discriminatoire pour d'autres consommateurs.

5. Les États membres devraient intervenir sur le marché pour introduire des prix et des conditions à caractère social pour des catégories bien définies de consommateurs de gaz et d'électricité dans des régions reculées ou avec des besoins spécifiques, ou du moins faire en sorte que ces consommateurs aient systématiquement accès à l'offre la moins chère sur le marché.”

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/54/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité {SEC(2007) 1179} {SEC(2007) 1180}

Article 22 quater

Missions et compétences de l'autorité de régulation

1. L'autorité de régulation est investie des missions suivantes:

k) sans préjudice de la compétence d'autres autorités de régulation nationales, assurer un service universel et public de grande qualité dans le secteur de l'électricité dans un souci de protection des clients vulnérables, en veillant à l'effectivité des mesures de protection des consommateurs énoncées à l'annexe A.

Le Parlement européen discute actuellement de ces questions et défend des positions plus favorables aux consommateurs.¹⁷⁸En particulier, le Parlement demande d'insérer à l'article 3, le paragraphe 5 bis suivant :

"5 bis. Les États membres prennent les mesures appropriées pour lutter contre la pauvreté énergétique dans le cadre des plans d'action nationaux pour l'énergie, afin de garantir que le nombre de personnes en situation de pauvreté énergétique diminue, et ils communiquent ces mesures à la Commission. Chaque État membre est tenu d'établir, conformément au principe de subsidiarité, une définition de la pauvreté énergétique au niveau national, en consultation avec les régulateurs et autres parties intéressées, par référence à l'article 2, point 34 quinquies. De telles mesures peuvent comprendre des prestations au titre des régimes de sécurité sociale, des aides à l'amélioration de l'efficacité énergétique et à la production d'énergie à des coûts aussi bas que possible. Ces mesures n'empêchent pas l'ouverture du marché prévue à l'article 21. La Commission fournit des indicateurs permettant de surveiller l'impact de ces mesures sur la pauvreté énergétique et sur le fonctionnement du marché.”¹⁷⁹

178. Commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie. Projet de rapport sur une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/54/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, 2007/0195(COD), 12.2.2008.

179. Amendement 41 du Rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/54/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité (COM(2007)0528 - C6 0316/2007 - 2007/0195(COD)), Commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie, Rapporteuse: Eluned Morgan (A6-0191/2008 du 19.5.2008).

La notion de prix abordable pour le gaz fait aussi l'objet de débats au Parlement européen.¹⁸⁰

2.3 Protocole n°9 au Traité de Lisbonne

La notion de prix abordable a été formellement introduite comme une valeur commune dans le Protocole n°9 sur les services d'intérêt général au Traité de Lisbonne (2007) où il est stipulé que :

“Les valeurs communes de l’Union concernant les services d’intérêt économique général comprennent notamment... un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l’égalité de traitement et la promotion de l’accès universel et des droits des utilisateurs”.

(le texte français peu compréhensible est traduit en anglais par : “a high level of quality, safety and affordability, equal treatment and the promotion of universal access and of user rights”). Le terme anglais “affordability” a été traduit par “acesibilidad económica” en espagnol¹⁸¹, “accessibilità economica” en italien et “Bezahlbarkeit” en allemand).

Le Protocole signifie que l'eau potable fournie par un service public de l'Union européenne doit non seulement être disponible pour tous (accès universel) mais aussi être fournie à un prix abordable.¹⁸² Cet objectif devra vraisemblablement être mis en œuvre sur la base de règlements ou de directives (art. 14 du Traité de Lisbonne, “Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent ces principes et fixent ces conditions, sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres, dans le respect des traités, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services.”).

On se référera aussi à la Charte des droits fondamentaux de l'UE qui prévoit une aide pour mener une existence digne (Article 34. 3. Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement

180. Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/55/EC concerning common rules for the internal market in natural gas (COM(2007)0529 – C60317/2007 – 2007/0196(COD)), Committee on Industry, Research and Energy. Rapporteur: Romano Maria La Russa (A6-0257/2008 of 13.6.2008).

181 La traduction est “asequibilidad”.

182. F.Chaltiel : Les apports du traité de Lisbonne au service public, *AJDA*, p.1575, sept.2008.

destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales).

2.4 Conseil européen de Nice, 2000

Lors du Conseil européen de Nice en 2000, les Chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne se sont donné pour objectif commun de mettre en œuvre des “politiques ayant pour objectif l'accès à chacun à un logement décent et salubre, ainsi qu'aux services essentiels nécessaires, compte tenu du contexte local, à une existence normale dans ce logement (**eau**, électricité, chauffage,...)”.

2.5 Résolutions du Conseil

Le Conseil a adopté une Recommandation 92/441/cee, du 24 juin 1992, portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale dans laquelle il “recommande aux Etats membres de reconnaître, dans le cadre d'un dispositif global et cohérent de lutte contre l'exclusion sociale, le droit fondamental de la personne à des ressources et prestations suffisantes pour vivre conformément à la dignité humaine”.

Dans le secteur de l'eau, la Résolution du Conseil n°9696/02 sur la gestion de l'eau dans les pays en développement (2002), prescrit que : “Pour répondre aux besoins fondamentaux des groupes de personnes défavorisées et vulnérables, il faut toutefois mettre au point des structures de tarification et des systèmes de recouvrement adéquats”.

Au 4e Forum mondial de l'eau à Mexico, l'Union européenne a fait une Déclaration sur le droit d'accès à l'eau et à l'assainissement selon laquelle: “L'Union européenne souligne le fait que les autorités publiques doivent prendre des mesures adéquates pour qu'il soit effectif et abordable”. Ce texte vise l'accès à l'eau.

2.5. Position du Parlement européen

Le Draft report on promoting social inclusion and combating poverty, including child poverty, in the EU (2008/2034(INI)) contient un projet de motion pour une résolution du

Parlement on “ Promoting social inclusion and combating poverty, including child poverty, in the EU” (2008/2034(INI)) Le texte proposé est :

“The accessibility, affordability and quality of essential services - social services, services of general (economic) interest - must be strengthened in order to promote social and territorial cohesion, guarantee fundamental rights and ensure a decent existence especially for the vulnerable and disadvantaged groups of society”.

“Urges the Member States to provide for social default tariffs for vulnerable groups (e.g. in the fields of energy and public transport) in order to promote active inclusion”

2.6 Position du Comité économique et social

En juillet 2002, le Comité Économique et Social de l’Union Européenne adopte un avis sur “Les services d’intérêt général” selon lequel : “De l’avis du Comité, il est nécessaire que la Commission présente une proposition de directive cadre qui consolide les principes relatifs aux services économiques d’intérêt général et dote les États membres de la nécessaire flexibilité en la matière. Cet instrument juridique devrait faire ressortir l’importance qu’attribue l’Union européenne aux services d’intérêt général, insister sur le fait que le droit d’accès à ces services constitue un **droit inhérent à la citoyenneté européenne** et, dans un souci de plus grande sécurité juridique, préciser certains concepts du droit communautaire en la matière, dans le respect total du principe de subsidiarité.”

2.7 Position de la Commission sur les services publics

2.7.1 Livre vert

La question du prix abordable des services publics a été soulevée dans le Livre vert de la Commission.¹⁸³ La Commission observe que :

“La Communauté a toujours promu une ouverture progressive du marché accompagnée de mesures protégeant l’intérêt général, notamment via la notion du service universel, en vue de garantir l’accès pour tous, indépendamment de la situation économique, sociale ou géographique, à un service de qualité déterminée à un prix abordable. Dans un marché libéralisé, une obligation de service universel garantit que toute personne résidant dans l’Union européenne a accès au service à un prix abordable et que la qualité du service est maintenue et, si nécessaire, améliorée.”

La Commission propose une définition de l’accessibilité tarifaire :

¹⁸³ Livre vert sur les services d’intérêt général, COM(2003) 270 final.

“3.1.4. Accessibilité tarifaire

60. La notion d'accessibilité tarifaire prescrit qu'un service d'intérêt économique général doit être offert à un prix abordable pour être accessible à tous.

61. La législation sectorielle en vigueur ne précise pas les critères à utiliser pour déterminer si des prix sont abordables. Ces critères doivent être définis par les États membres. Ils pourraient, par exemple, se rattacher au taux de pénétration ou au prix d'un panier de services de base lié au revenu disponible de certaines catégories de clients. Une attention particulière doit être accordée aux besoins et aux capacités des groupes vulnérables et marginalisés. Enfin, lorsqu'un niveau abordable des prix aura été établi, les États membres devront veiller à ce qu'il soit réellement offert en mettant en place un mécanisme de contrôle des prix (prix plafonds, péréquation géographique) et/ou en accordant des subventions aux personnes concernées.

18. L'accessibilité tarifaire ne doit pas être confondue avec le principe de la tarification en fonction des coûts, auquel elle n'est pas nécessairement assimilable. De fait, le marché ne peut, dans le meilleur des cas, que proposer un prix fixé en fonction des coûts. Toutefois, si ces coûts ne sont pas jugés abordables, l'État peut décider d'intervenir pour veiller à ce que tout le monde puisse accéder au service à un prix abordable. Dans certains cas, un service sera abordable s'il est proposé gratuitement à tout le monde ou à des groupes spécifiques de personnes. Les États membres peuvent, au vu des circonstances nationales, exiger que les entreprises désignées proposent aux personnes des options ou des formules tarifaires qui diffèrent de celles offertes dans des conditions normales d'exploitation commerciale, dans le but notamment de garantir que les personnes ayant de faibles revenus ou des besoins sociaux spécifiques ne soient pas empêchées d'accéder à un service ou d'en faire usage.

La notion d'accessibilité tarifaire a une portée plus limitée que la notion de "prix raisonnables" qui est actuellement discutée dans le cadre de la proposition de modification des directives concernant le marché intérieur du gaz et de l'électricité. Alors que l'accessibilité tarifaire est un critère qui tient compte principalement de la situation des clients, le principe de la "tarification raisonnable" suggère de tenir compte aussi d'autres éléments.

19. La législation sectorielle en vigueur ne précise pas les critères à appliquer pour fixer des prix abordables, laissant aux États membres le soin de vérifier si les prix sont abordables. Les États membres doivent définir certains des critères à appliquer pour déterminer le caractère abordable d'un service. Ces critères pourraient avoir trait, par exemple, au taux de pénétration ou au prix d'un panier de services de base par rapport au revenu disponible de certaines catégories de clients. Enfin, lorsque le niveau d'accessibilité tarifaire aura été établi, les États membres devront veiller à ce qu'il soit réellement offert en mettant sur pied un mécanisme de contrôle des prix ("plafonnement des prix", péréquation géographique) et/ou en accordant des subventions aux personnes concernées.

25. Si l'on se base sur les principes de protection des utilisateurs et des consommateurs identifiés dans la communication, les droits définis en faveur des utilisateurs et des

consommateurs en matière de service d'intérêt général pourraient reposer sur les principes suivants:
... prix abordables (comprenant des formules spéciales pour les personnes ayant de faibles revenus);”

2.7.2 Livre blanc

La position de la Commission en faveur de services de l'eau abordables est exposée dans son Livre blanc sur les services d'intérêt général (Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions COM(2004) 374 final (12.5.2004).

“3.3. Assurer la cohésion et l'accès universel

“L'accès de tous les citoyens et entreprises à des services d'intérêt général de qualité et abordables sur l'ensemble du territoire des États membres est essentiel pour favoriser la cohésion sociale et territoriale de l'Union européenne, y compris la réduction des handicaps provoqués par l'accessibilité réduite des régions les plus isolées. La Commission est déterminée à promouvoir un accès universel effectif aux services d'intérêt général, ainsi qu'à améliorer cet accès, au travers de l'ensemble de ses politiques. Dans ce contexte, le service universel est une notion clé que la Communauté a développée pour assurer l'accessibilité effective des services essentiels. Il instaure le droit de chacun à avoir accès à certains services jugés essentiels et impose aux prestataires de services l'obligation de proposer des services définis à des conditions spécifiées, parmi lesquelles une couverture territoriale complète et un prix abordable. Dans le cadre de ses politiques structurelles, la Communauté contribue à prévenir l'exclusion des groupes sociaux ou régions vulnérables de l'accès aux services essentiels”

2.7.3. Le Président de la Commission plaide pour un "tarif à vocation sociale" de l'énergie pour les plus pauvres mais rencontre des oppositions

Le Président de la Commission européenne estime que les États membres de l'UE devraient aider les populations aux revenus les plus faibles à satisfaire leurs besoins en énergie. "Les États membres de l'UE peuvent veiller à ce que les groupes de la population aux revenus les plus faibles ne soient pas privés (d'énergie) et devraient agir en ce sens". "Un tarif social couvrant les besoins de base en énergie serait par exemple une bonne solution". Mais il n'y a "pas de remède universel" aux problèmes énergétiques (6 juillet 2008).

De son côté, la chancelière allemande Angela Merkel n'est pas favorable à un "tarif social" pour les plus pauvres. "L'Allemagne a une réglementation sociale suffisante" pour les plus pauvres, a dit Mme A. Merkel, attirant l'attention sur une récente augmentation de l'aide

au logement de 90 à 140 euros par mois et par personne. Cette aide "concerne aussi les coûts de l'énergie et chaque personne dont le revenu est inférieur à un certain seuil peut la réclamer".

Le débat sur l'accessibilité de l'énergie montre que des difficultés similaires peuvent surgir concernant le prix de l'eau.

Encadré 1

LE DROIT AU LOGEMENT DANS LES CONSTITUTIONS EUROPÉENNES

Comme le service de l'eau fait partie des services liés au logement, la mise en œuvre du droit au logement a des implications dans le secteur de l'eau, surtout s'il s'agit de fournir un logement "décent". Le droit au logement figure dans plusieurs conventions :

Allemagne. Ancienne constitution de la République de Weimar (1919).

"La répartition et l'utilisation du sol sont contrôlées par l'Etat en sorte d'empêcher les abus et de tendre à assurer à tout Allemand une habitation saine et à toutes les familles allemandes, particulièrement aux familles nombreuses, un bien de famille, comportant habitation et exploitation, correspondant à leurs besoins." (Article 155).

Constitution du Royaume de Belgique (1994)

"Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :(...)

3° le droit à un logement décent; (...)" (Article 23).

Constitution du Royaume d'Espagne (1978)

"Tous les Espagnols ont le droit de jouir d'un logement digne et approprié. Les pouvoirs publics créent les conditions nécessaires et établissent les normes pertinentes pour rendre ce droit effectif. " (Article 47).

Constitution de la Finlande (2000)

"L'État est tenu de garantir le droit de chacun au logement et de soutenir les efforts personnels dans la recherche d'un logement." (Article 19).

Constitution de la Grèce (1975)

“L’obtention d’un logement par les sans abris ou ceux qui sont logés de façon inadéquate constitue un objet d’attention spéciale de la part de l’Etat.” (Article 21).

Constitution du Portugal (1976)

“Chacun a le droit pour lui et sa famille à un logement de taille adéquate, répondant aux standards d’hygiène et de confort et préservant l’intimité personnelle et familiale...” (Article 65).

Constitution des Pays-Bas (1984)

“Les autorités publiques ont le devoir de fournir un logement convenable” (Article 22.2).

Constitution de la Pologne (1997)

“Les pouvoirs publics mettent en œuvre une politique favorisant la satisfaction des besoins des citoyens en matière de logement et, en particulier, ils réagissent contre l’existence de sans-abri, accordent leur soutien au développement de logements sociaux et favorisent l’activité des citoyens visant à acquérir un logement.” (Article 75. 1).

Constitution de la Suède (1974)

“Il incombe en particulier à l’autorité publique de garantir le droit au logement” (Article 2).

Constitution de la Suisse (1999)

La Confédération et les cantons s’engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l’initiative privée, à ce que:...toute personne en quête d’un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables”(Article 41).

* * *

Charte sociale européenne (révisée) (1996)

Droit au logement.

En vue d’assurer l’exercice effectif du droit au logement, les Parties s’engagent à prendre des mesures destinées:

- à favoriser l’accès au logement d’un niveau suffisant;*
- à prévenir et à réduire l’état de sans-abri en vue de son élimination progressive;*
- à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes. (Article 31).*

Charte des Droits Fondamentaux de l’Union européenne (2000)

“Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales. (Article 34. 3).

3. Droit interne

En droit interne, la notion d'abordabilité de l'eau est parfois traitée de façon explicite dans les lois sur l'eau ; à défaut, elle résulte de la mise en œuvre des dispositions générales visant l'accès aux droits économiques et sociaux, le droit à des conditions d'existence dignes ou satisfaisantes, le droit à la santé, etc.

3.1 Constitutions

Quelques constitutions ont précisé que le service de l'eau et de l'assainissement doit être disponible à un tarif abordable, équitable ou adapté aux besoins des personnes démunies.

a) Bolivie (Projet 2008)

“Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación.” (Art.16.1). “I. Toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones. II. Es responsabilidad del Estado, en todos sus niveles de gobierno, la provisión de los servicios básicos a través de entidades públicas, mixtas, cooperativas o comunitarias. En los casos de electricidad, gas domiciliario y telecomunicaciones se podrá prestar el servicio mediante contratos con la empresa privada. La provisión de servicios debe responder a los criterios de universalidad, responsabilidad, accesibilidad, continuidad, calidad, eficiencia, eficacia, tarifas equitativas y cobertura necesaria; con participación y control social. III. El agua y alcantarillado constituyen derechos humanos y no son objeto de concesión ni privatización.” (Art.20).

“El agua constituye un derecho fundamentalísimo para la vida, en el marco de la soberanía del pueblo. El Estado promoverá el uso y acceso al agua sobre la base de principios de solidaridad, complementariedad, reciprocidad, equidad, diversidad y sustentabilidad.” (Art.373). “El Estado protegerá y garantizará el uso prioritario del agua para la vida. Es deber del Estado gestionar, regular, proteger y planificar el uso adecuado y sustentable de los

recursos hídricos, con participación social, garantizando el acceso al agua a todos sus habitantes. La ley establecerá las condiciones y limitaciones de todos los usos”.(Art.374).

b) Colombie (1991)

“El Estado, de manera especial, intervendrá para asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.” (Art. 334).

“Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de ... saneamiento ambiental y de agua potable.” (Art. 366).

“La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.” (Art. 368).

c) République dominicaine (2002)

“El Estado prestará, asimismo, asistencia social a los pobres. Dicha asistencia consistirá en alimentos, vestimenta y hasta donde sea posible, alojamiento adecuado. El Estado velará por el mejoramiento de la alimentación, los servicios sanitarios y las condiciones higiénicas, procurará los medios para la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas y endémicas y de toda otra índole, así como también dará asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes por sus escasos recursos económicos, así lo requieran” (Article 8 .17).

d) Équateur (2008)

“El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida”. (Art.12). “Las personas tienen derecho a un habitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica”.(Art. 30).

“La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir. El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva. La prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional.” (Art. 32).“ Se reconoce y garantizará a las personas: ...El derecho a

una vida digna, que asegure la salud, alimentacion y nutricion, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educacion, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura fisica, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.”(Art. 66).

“El regimen de desarrollo tendra los siguientes objetivos:... 4. Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.” (Art. 276).“El Estado sera responsable de la provision de los servicios publicos de agua potable y de riego, saneamiento, ... El Estado garantizara que los servicios publicos y su provision respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. El Estado dispondra que los precios y tarifas de los servicios publicos sean equitativos, y establecera su control y regulacion.(Art. 314).

e) Espagne (Catalogne, 2006)

“1: Els poders públics han de promoure polítiques públiques que fomentin la cohesió social i que garanteixin un sistema de serveis socials, de titularitat pública i concertada, adequat als indicadors econòmics i socials de Catalunya. 2. Els poders públics han de vetllar per la plena integració social, econòmica i laboral de les persones i dels col·lectius més necessitats de protecció, especialment dels que es troben en situació de pobresa i de risc d'exclusió social. 3. Els poders públics han de vetllar per la dignitat, la seguretat i la protecció integral de les persones, especialment de les més vulnerables.”

(1. Les pouvoirs publics doivent promouvoir des politiques publiques qui organisent la cohésion sociale et qui garantissent un système des services sociaux, d'origine publique et concertée en adéquation avec les indicateurs économiques et sociaux de la Catalogne. 2. Les pouvoirs publics doivent veiller à la pleine intégration sociale, économique et professionnelle des personnes et des groupes qui ont le plus besoin de protection, particulièrement ceux qui se trouvent en situation de pauvreté et de risque d'exclusion sociale. 3. Les pouvoirs publics doivent veiller à la dignité, la sécurité et la protection de l'intégrité des personnes, particulièrement des plus vulnérables.) (Nouveau statut d'autonomie, Art. 42).

e) Philippines (1987).

“The State shall adopt an integrated and comprehensive approach to health development which shall endeavour to make essential goods, health and other social services available to all the people at affordable cost”. (Section 11).

f) Uruguay (2004).

“La política nacional de aguas y saneamiento estará basada en:

d) el principio por el cual la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, deberá hacerse anteponiendo las razones de orden social a las de orden económico”.(Art.47. 1).

Le droit au logement est parfois inscrit dans la Constitution (Encadré 1). Lorsque le texte fait référence à un logement décent ou une existence digne, il va de soi dans les pays développés que le logement doit être alimenté en eau. De même, le prix abordable du logement concerne en réalité le prix abordable du logement et des services associés indispensables (voir section 2.3). En France, le Conseil constitutionnel a décidé le 19 janvier 1995 que “la possibilité de toute personne de disposer d’un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle” (voir aussi la loi Quilliot n°82-526 du 22 juin 1982 “Le droit à l’habitat est un droit fondamental”, la loi Mermaz n°89-462 du 6 juillet 1989 “Le droit au logement est un droit fondamental”, la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, la loi n°90-449 du 31 mai 1990, la loi DALO du 5 mars 2007). Le Tribunal administratif de Paris saisi en référé a mis en œuvre le droit opposable au logement dans un avis de mai 2008.

3.2 Lois nationales

Les lois nationales prévoient parfois que les services publics doivent pratiquer des tarifs accessibles, des prix abordables, équitables ou raisonnables, adopter des mesures pour faciliter l’accès à l’eau pour des personnes défavorisées, vulnérables ou marginalisées (service universel). Certaines lois précisent que l’abordabilité ne concerne que l’eau nécessaire pour satisfaire des besoins essentiels (alimentation, hygiène), voire des besoins vitaux. Les exemples qui suivent donnent une idée de la diversité des approches.

a) En Afrique du Sud, le Water Services Act, 1997 rappelle que : “ There is a duty on all spheres of Government to ensure that water supply services and sanitation services are provided in a manner which is efficient, equitable and sustainable”. Il fixe les normes tarifaires qui peuvent introduire des différenciations “sur une base équitable” entre les différents usagers (section 10) et qui se fondent sur la “ social equity”. La loi exige un accès abordable : “Every water services authority has a duty to all consumers or potential consumers in its area of jurisdiction to progressively ensure efficient, affordable, economical and sustainable access to water services (art.11.1). Ces principes sont mis en œuvre par la fourniture d’eau gratuite (free basic water) et par des tarifs progressifs.

b) En Algérie, les systèmes de tarification des services de l’eau sont basés notamment sur

le principe de “solidarité sociale” (art. 138). Ils nécessitent “d’assurer aux usagers domestiques la fourniture à un tarif social d’un volume suffisant pour la satisfaction des besoins vitaux” (art.143 de la Loi n°05-12 du 4 août 2005 relative à l’eau). Ce texte est mis en œuvre par un tarif très bas pour tous et non par un tarif différencié. Il est appelé tarif social mais n’est que partiellement social car tous les abonnés en bénéficient.

c) En Allemagne, la base du droit à l’eau est le concept juridique de Daseinsvorsorge (“services for elementary requirements”) selon lequel “providing citizens with goods and services including water supply is not only a right of municipalities but will turn out to be a constitutional obligation, provided that an unbearable situation emerges.” “The concept of Daseinsvorsorge is not limited to a certain group of individuals in need, but aims to secure an equal accommodation with certain goods, such as water, of all individuals within the competence of a municipality. The concept of “services for elementary requirements” also contributes to the safeguarding of a certain quality of the water supply and helps, furthermore to secure affordable charges.”(Human Rights and Access to Water. Comments by the Federal Republic of Germany (May 2007), Report to the HCHR).

d) En Argentine, le tarif à vocation sociale a été introduit explicitement dans la loi réglementant le secteur de l’eau (Ley 26.221 Apruébase el Convenio Tripartito suscripto el 12 de octubre de 2006 entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Marco regulatorio para la concesion de los servicios de provision de agua potable y desagües cloacales, 2007.

Art. 4. — Objetivos

Son objetivos del presente Marco Regulatorio los siguientes:

g) Asegurar que las tarifas y precios que se apliquen a los servicios sean razonables y contemplen criterios de equidad distributiva entre los usuarios, sin perjuicio de los subsidios que se establezcan para aquellos que económicamente no puedan acceder a pagar los servicios regulados.

Art. 37.- Programa de tarifa social

Se autoriza a la Autoridad de Aplicación a implantar un sistema de descuentos sobre el valor de la factura por prestación de agua potable y desagües cloacales brindados por la Concesionaria a los usuarios residenciales de bajos recursos económicos y a las instituciones sin fines de lucro cuyos ingresos se destinen íntegramente a fines sociales.

Art. 76. — Tarifa social

El Régimen Tarifario debe contemplar la implementación de una tarifa social que permita

contar con los servicios de agua potable y saneamiento a sectores económicos de bajos recursos, a cuyo efecto deberá contemplar un mecanismo que posibilite identificar los casos prioritarios.”

e) En Belgique, pour la Région Bruxelles-Capitale, une loi instaure le principe d'un prix abordable et le mécanisme d'un tarif progressif par personne avec un fonds social financé par les usagers (Ordonnance du 20 Octobre 2006. établissant un cadre pour la politique de l'eau, Moniteur belge, 3 nov.2006).

“ Toute personne a le droit de disposer d'une eau potable de qualité et en quantité suffisante pour son alimentation, ses besoins domestiques et sa santé.”(Art. 2). “La présente ordonnance vise à définir un cadre pour la politique intégrée de l'eau en Région de Bruxelles-Capitale, dont les objectifs sont les suivants :.. protéger la santé publique contre la pollution de l'eau destinée à la consommation humaine en garantissant sa qualité et sa fourniture à des conditions raisonnables.” (Art.3) . “La présente ordonnance contribue ainsi :

... à assurer un approvisionnement suffisant en eau de surface et en eau souterraine de bonne qualité pour les besoins d'une utilisation durable, équilibrée et équitable de l'eau” (Art. 4).

Les personnes morales.. sont tenus de respecter les principes suivants :

12° le principe d'accessibilité tarifaire qui prescrit qu'un service d'intérêt général doit être offert à un prix abordable pour être accessible à tous (Art. 6.).

Art. 38. § 3. Les critères et principes de tarification applicables à la distribution d'eau destinée à la consommation humaine comprennent au moins les éléments suivants :

- la structure du prix de l'eau doit garantir l'accès de tous à l'eau nécessaire à la santé, à l'hygiène et à la dignité humaine et peut, en conséquence, prévoir des mesures sociales;

- le prix de l'eau appliqué à la consommation domestique tient compte du nombre de personnes composant le ménage, pour autant que le prix de l'eau soit progressif en fonction du volume d'eau consommé;

§ 4. L'opérateur est tenu de réserver à des fins sociales une partie des recettes générées par la tarification de l'eau. Ce montant est destiné aux consommateurs bénéficiant d'une aide ... qui peuvent se voir octroyer une intervention financière dans le paiement de leur facture d'eau. Le Gouvernement arrête la part des recettes générées par la tarification de l'eau à réserver à cette mesure sociale.

§ 5. L'opérateur est tenu de réserver à des fins de solidarité internationale une partie des recettes générées par la tarification de l'eau. Le Gouvernement arrête la part des recettes générées par la tarification de l'eau à réserver à ces fins de solidarité internationale ainsi que les modalités de leur affectation.

En Région wallonne, la Société publique de gestion de l'eau "exerce les missions de service public suivantes:... la prestation de service d'assainissement public de l'eau usée sur le territoire de la Région wallonne pour assurer aux consommateurs un approvisionnement durable, équilibré et équitable en eau potable en veillant au respect des principes du coût-vérité et de la solidarité." (Code de l'eau de la Région wallonne, Art. D. 332). Un Fonds social financé par une contribution obligatoire peut intervenir dans le paiement des factures d'eau de tout consommateur susceptible de bénéficier, à quelque titre que ce soit, d'une aide sociale, s'il est en difficulté de paiement dans le paiement de sa facture d'eau.

f) En Bolivie, la loi adoptée en 2000 (No. 2066, Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario 11-Abril-2000) qui est appelée à être remplacée par une nouvelle loi cadre sur l'eau en préparation stipulait : "El régimen tarifario estará orientado por los principios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia. ...c) Por solidaridad se entiende que mediante la estructura de tarifa se redistribuyan los costos, de modo que la tarifa tenga en cuenta la capacidad de pago de los usuarios, en los términos del artículo 55° de la presente Ley" (Art. 53). "En la definición de la estructura tarifaria, cuando exista clara justificación en términos de los principios de solidaridad y no exista perjuicio a la eficiencia económica, la Superintendencia de Saneamiento Básico permitirá que la estructura tarifaria de las EPSA incorpore tarifas diferenciadas entre grupos de usuarios, excepto entre aquellos que cuenten con medición y aquellos que no lo tengan." (Art. 55).

g) Au Brésil, la loi n° 11 445 du 5 janvier 2007 sur l'assainissement environnemental met l'accent sur la "capacité de payer" des usagers et la mise en place progressive de l'accès de tous les domiciles occupés à l'assainissement de base (eau et assainissement). Le distributeur doit veiller à un approvisionnement minimal en eau des usagers ayant de faibles revenus. Les subventions tarifaires (croisées) ou non tarifaires servent à garantir l'universalité de l'accès, particulièrement pour les populations et localités de bas revenu. La tarification doit favoriser l'accès au service pour des usagers de bas revenu qui ne peuvent payer le coût complet du service. "Poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços" (Art.29).

h) Au Chili, il a été institué une aide pour la consommation d'eau des personnes ayant peu de ressources (Ley n°18.778 que establece subsidio al pago de consumo de agua potable y

servicio de alcantarillado de aguas servidas, 1989, art.1).

i) Au Costa-Rica, “The service providers are obliged to: ...k) Provide the service to its customers under conditions of equity and charge them a just and reasonable price for the service provided”. (Art. 14, Law on the Regulating Authority for Public Services, Law 7593 of 9 August 1996, as amended 27 December 2002). La fixation des prix est soumise au principe suivant : “The criteria of social equity, environmental sustainability, energy conservation and economic efficiency defined in the National Development Plan must constitute central elements for the fixing of prices, tariffs and rates for the public services.” (Art. 31). Les tarifs dépendent de la capacité contributive. “For the fixing of the the tariffs shall be applied criteria of distributive social justice, that take into account the social classes and the area in which to which the users belong, so that those with better capacity to pay subsidise those who with less capacity, ... The State and its institutions of social assistance may subsidise, completely or partially, areas or groups of users who because of their economic conditions are unable to pay the established tariffs (Art. 4, Law establishing the Costarican Institute of Aqueducts and Sewerage, Law 2726 of 27 August 1961, as last amended by Law 6622 of 27 August 1981).

j) En Équateur, la loi prévoit que : “las municipalidades y las empresas municipales de Agua Potable fijarán las tasas de agua en función del costo de producción del servicio y de la capacidad contributiva de los usuarios” (art. 407, Ley del Régimen Municipal).

k) En Espagne, la loi a introduit l’objectif du prix abordable de l’eau pour les besoins essentiels et mis en place l’obligation d’une tarification par tranches croissantes. «A tal fin la Administración con competencias en materia de suministro de agua establecerá las estructuras tarifarias por tramos de consumo, con la finalidad de atender las necesidades básicas a un precio asequible y desincentivar los consumos excesivos» (Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, art. 111 bis). L’Art.9.2 de la Constitution autorise des tarifs différenciés car l’égalité devant la loi n’est pas une égalité formelle.

h) Aux États-Unis, en Californie, le Public Utility Code (effective January 1, 1993) stipule que :“Access to an adequate supply of healthful water is a basic necessity of human life, and shall be made available to all residents of California at an affordable cost.” (art. 739.8).

i) En Finlande, le prix de l'eau doit être raisonnable. "Charges must be reasonable and equitable for all users" (Water Services Act, sect. 18).

j) En France, la notion de prix abordable apparaît notamment en matière de postes et de téléphone : "Le service universel postal concourt à la cohésion sociale et au développement équilibré du territoire. Il est offert à des "prix abordables pour tous les utilisateurs" (Code des postes et des communications électroniques, art. L1). "Le service universel des télécommunications fournit à tous : ... un service téléphonique de qualité à un prix abordable" (art. L 35-1). L'annuaire universel sous forme électronique permet l'accès immédiat du public, à un tarif abordable, aux informations qu'il contient et qui sont régulièrement mises à jour (Article R10-8).

Selon la Loi n°2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. "Les tarifs aux usagers domestiques tiennent compte, pour les usagers dont les revenus sont au regard de la composition familiale inférieurs à un plafond, du caractère indispensable de l'électricité en instaurant pour une première tranche de leur consommation une tarification spéciale "produit de première nécessité". (Art. 4.1). Dans le secteur du gaz, la Loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie institue un tarif à vocation sociale pour le gaz naturel. L'art. 14 confère à chaque client domestique, dont les revenus sont inférieurs à un plafond variable selon la composition du foyer, le droit d'obtenir de leur fournisseur, une "tarification spéciale de solidarité" pour une part de leur consommation de gaz naturel. Le Décret n° 2008-778 du 13 août 2008 relatif à la fourniture de gaz naturel au tarif spécial de solidarité précise les modalités.

Concernant l'accès à l'eau, la loi du 30 décembre 2006 stipule que "chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous " (art. 210-1 du Code de l'environnement). Par ailleurs, il était déjà prescrit que "Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières du fait d'une situation de précarité a droit à une aide de la collectivité pour accéder ou pour préserver son accès à une fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques" (art. L 115-3 du Code de l'action sociale et de la famille).

Le Conseil constitutionnel a estimé qu'il appartient au législateur "de prévenir, par des dispositions appropriées, des ruptures caractérisées d'égalité dans les possibilités d'accès des personnes défavorisées à un logement décent." (Avis du Conseil constitutionnel sur la loi

N°97-75 du 19 janvier 1995 sur la diversité de l'habitat (J.O., 21/1/1995). Ce qui est vrai pour le logement l'est aussi pour l'eau, autre bien essentiel. Le Conseil a aussi rappelé que le montant de la participation des usagers au financement des soins "devra être fixé à un niveau tel que ne soient pas remises en cause les exigences du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946" aux termes duquel la Nation "garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé" (Décision n° 2004-504 DC-12 août 2004 concernant la Loi relative à l'assurance maladie). Cette décision est importante car elle montre que le droit à la santé ne serait pas respecté si l'eau était d'un prix excessif.

k) Au Honduras, "The tariffs applicable to drinking water and sanitation services provided to users with low family incomes, which are determined by means of socio-economic studies, shall be set in a manner that allows the partial recovery of the costs and shall, as long as the condition of social vulnerability of these families endures, be assigned as preferential tariffs." (Art. 36, Decree No. 118-2003, Framework Law for the Drinking Water and Sanitation Sector).

l) En Indonésie, les tarifs de l'eau sont fondés sur l'abordabilité et la justice (Regulation No. 23/2006 on technical guidance and procedures for regulating tariff of drinking water in regional administration-owned drinking companies, stipulated on 3 July 2006). L'Article 3 précise que : "(1) Tariff of the standard of basic need for drinking water shall be affordable to purchasing power of subscribers having the same income as Provincial Minimum Wage. (2) Tariff shall meet the principle of affordability as meant in paragraph (1) if domestic expense on the fulfillment of the standard of basic need for drinking water does not exceed 4% (four percent) of the income of subscribers. (3) Justice in the imposition of tariff shall be achieved through application of differentiation tariff and cross subsidy among group of subscribers."

m) En Italie, la loi Galli autorise des tarifications modulées qui protègent la consommation domestique essentielle et font peser une charge plus lourde sur les personnes de revenu élevé et les résidences secondaires ou saisonnières. ("Nella modulazione della tariffa sono assicurate agevolazioni per i consumi domestici essenziali nonché per i consumi di determinate categorie secondo prefissati scaglioni di reddito. Per conseguire obiettivi di equa redistribuzione dei costi sono ammesse maggiorazioni di tariffa per le residenze secondarie e per gli impianti ricettivi stagionali". Loi du 5 janvier 1994 n°36 /1994 modifiée par le décret-loi du 11 mars 1999, n° 152. Disposizioni in materia di risorse idriche., Art. 13.7).

n) A Madagascar, “Les systèmes tarifaires doivent comprendre des dispositions permettant l'accès au service universel de l'eau potable des consommateurs domestiques ayant les plus faibles revenus” (loi 98-029 du 20 janvier 1999 portant Code de l'eau, art. 54).

o) Au Mali, le Code de l'eau de 2002 stipule que “les tarifs des volumes d'eau consommés par les consommateurs domestiques doivent obligatoirement comprendre une tranche sociale à tarif préférentiel dont le niveau en m³ ne peut être supérieur à un seuil fixé par directive de la Commission de régulation. Les consommations au-delà de cette tranche sociale peuvent être facturées selon des tarifs progressifs par tranches, compatibles avec la capacité de paiement des usagers, la structure des consommations et la viabilité financière de l'exploitation.” (art. 54).

p) Au Nicaragua, la loi cadre n°297 du 2 Juillet 1998 (art.40) sur les services d'eau potable et d'assainissement précise que :“El Estado establecerá un sistema racional de subsidio al consumo de agua potable y alcantarillado, destinado exclusivamente a la población de escasos recursos que no consuma más del básico. El financiamiento de este beneficio se establecerá en la Ley Anual de Presupuesto. El Estado podrá establecer subsidios cruzados entre sus sistemas y sus usuarios, si ello es necesario para dar acceso a un servicio básico de agua potable y alcantarillado sanitario a los estratos socioeconómicos cuya capacidad de pago es insuficiente para cubrir los costos de las prestaciones.” En 2003, la loi stipule que :

“ El Estado garantizara y facilitara el adecuado suministro del agua potable y a precios justos y populares a todos y cada uno de los nicaragüenses” (Art. 1 de la loi n°440 du Nicaragua sur la suspension des concessions d'usage de l'eau (11/8/2003). L'objectif de la loi cadre sur l'eau (Decreto no. 118-2003. Ley marco del sector agua potable y saneamiento) est notamment :” Establecer los criterios para la valoración de los servicios, los esquemas tarifarios y mecanismos de compensación y solidaridad social que garanticen el acceso al recurso por parte de grupos familiares y comunitarios que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad social” (Art.2). “Es obligación y prioridad indeclinable del Estado promover, facilitar y regular adecuadamente el suministro de agua potable en cantidad y calidad al pueblo nicaragüense, a costos diferenciados y favoreciendo a los sectores con menos recursos económicos” (Art.5). En matière tarifaire, il est précisé : “Las tarifas aplicables a los servicios de agua potable y saneamiento que se presten a los usuarios de bajos ingresos familiares, comprobados mediante estudios socio-económicos, se establecerán de manera que permitan la recuperación parcial de los costos y se consignarán como tarifas preferenciales, mientras persista la condición de vulnerabilidad social de estas familias (Art. 36). Le coût abordable est inscrit dans la loi :

“Estas mismas instituciones elaborarán los proyectos básicos para el abastecimiento de agua potable a costos realmente accesibles, primordialmente cuando sea destinada a sectores marginales o a población ubicada en asentamientos precaristas urbanos o rurales” (Art. 71, Ley general de aguas nacionales, Sept. 2007).

q) Au Panama, un tarif à vocation sociale de l’eau a été institué (“The potable water services provided by IDAAN [Institute of National Acueducts and Sewerages] to persons with a family income that, as has been proved, is below the basic basket of goods, are considered social cases and shall be subsidised by the State” (Law for the reorganisation and modernisation of the Institute of National Acueducts and Sewerages, Law No. 77 of 28 December 2001)).(Artículo 43. El servicio de suministro de agua potable prestado por el IDAAN a personas con un ingreso familiar comprobado, inferior al monto de la canasta básica calimenticia, se considerará como casos sociales y será subsidiado por el Estado según los siguientes parámetros:

1. El subsidio será otorgado a las familias pobres o de extrema pobreza como un descuento en el valor de la factura mensual que estas deben cancelar.
2. El subsidio otorgado a cada familia será revisado y actualizado cada dos años.
3. El subsidio se limitará a un monto máximo de ochenta y cinco por ciento (85%) y a un mínimo de veinte por ciento (20%) del consumo básico familiar.
4. La entidad establecerá para cada región o provincia del país el monto del consumo básico que va a ser subsidiado, entendiéndose como consumo básico la cantidad de agua que necesita mensualmente una familia pobre promedio, para satisfacer sus necesidades elementales.
5. Las familias que reciban agua potable en forma comunal, por carros cisternas o en forma individual sin medición de consumo, podrán recibir el subsidio.
6. Se establecerá un periodo de transición de dieciocho meses, contado a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, a fin de adecuar el sistema de subsidio colectivo que rige actualmente en el IDAAN, por un subsidio individual familiar establecido en la presente Ley.
7. Para dotar de recursos económicos al programa de subsidios, se crea un fondo especial en el Banco Nacional de Panamá denominado Fondo de Subsidio para el Consumo de Agua Potable, con un mínimo de tres millones de balboas (B/3,000,000.00), provenientes de los intereses del Fondo Fiduciario para el Desarrollo, alimentado anualmente y reajustado a través del presupuesto del Ministerio de Salud, según las necesidades de la población:
8. Le corresponderá al Ministerio de Salud reglamentar y administrar el fondo de subsidio, y coordinar y supervisar este programa conjuntamente con los municipios. El subsidio establecido en este artículo será reglamentado por el Organo Ejecutivo.”).

r) Au Paraguay, la loi sur les ressources hydriques a instauré le droit à l’eau comme droit de l’homme (“La gestión integral y sustentable de los recursos hídricos del Paraguay se regirá por los siguientes principios: b) El acceso al agua para la satisfacción de las necesidades básicas es un derecho humano y debe ser garantizado por el Estado, en cantidad y calidad adecuada”, Ley de los recursos hidricos, Art. 3, Nov.2006).

s) Au Pérou, le projet de loi cadre sur l’eau (mars 2007) prévoit que : ”El Estado

garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de agua potable, a cost razonable, en cantidad suficiente y en condiciones de seguridad y calidad para satisfacer necesidades personales y domésticas. Cuando las entidades prestadoras de servicios de agua deban efectuar corte de agua por incumplimiento de pago de la tarifa, deberán instalar mecanismos que permitan un flujo mínimo permanente de agua a las viviendas, que garantice la supervivencia del usuario” (art.58).

t) Au Portugal, “a gestao da agua deve observar os seguintes principios : a) Principio do valor social da agua, que consagra o acesso universal a agua para as necessidades humanas basicas, a custo socialmente aceitavel e sem constituir factor de discriminaçao ou exclusao” (La gestion de l'eau doit observer le principe de la valeur sociale de l'eau que consacre l'accès universel à l'eau pour les nécessités de base de l'homme à un coût socialement acceptable qui ne constitue pas un facteur de discrimination ou d'exclusion, art. 3.1.a de la loi 58-2005 du 29 décembre 2005 concernant la loi de l'eau).

u) En Russie, la loi exige que chaque service municipal (eau, chaleur, électricité, enlèvement des déchets) soit “abordable pour les usagers” et demande au régulateur au niveau municipal “d'utiliser des critères fixés en fonction des conditions locales pour déterminer ce qui est abordable” (Loi fédérale sur les bases pour la régulation des tarifs des services communaux, novembre 2004, N210 FZ, art. 3, le principe de la régulation est d’assurer l’abordabilité des services communaux au niveau local en fournissant des aides à ceux pour qui le service ne serait pas abordable ; l’art. 11.8 précise que l’abordabilité doit être évaluée par le régulateur au niveau municipal qui pourra suggérer une réduction des programmes d’investissements et/ou une contribution des budgets locaux pour rendre le prix plus abordable).

v) Au Vénézuéla. La “Ley orgánica de los servicios de agua potable y saneamiento” de 1997 est fondée sur les principes suivants : “(c) Universalidad, a través de la plena accesibilidad de la población a un nivel básico de calidad de servicios; (f) Equidad social, plasmada en mecanismos de subsidios focalizados hacia la población en situación de pobreza, que viabilicen tanto el acceso, como el pago parcial de las tarifas cuando se acrediten razones de necesidad.” (Art. 3). Les principes tarifaires (art.53) explicitent la notion de solidarité : “El régimen tarifario está orientado por los principios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, viabilidad financiera, simplicidad y transparencia, tal como se definen a continuación : (c) Por solidaridad se entienden a los mecanismos previstos en esta ley para

asegurar el acceso a un nivel básico de servicios de la población en situación de pobreza.”

La capacité à payer est un élément important : “Las municipalidades y las empresas municipales que presten, por si o a través de delegación, servicios de agua potable y alcantarillado, fijarán las tarifas en función de la normativa tarifaria específica establecida por ley para dichos servicios, teniendo en cuenta los costos de los servicios y la capacidad de pago de los usuarios, respectivamente.” (art. 407 de la Ley del Régimen Municipal). Selon la Ley de Aguas (2 janvier 2007, art.5), “Los principios que rigen la gestión integral de las aguas se enmarcan en el reconocimiento y ratificación de la soberanía plena que ejerce la República sobre las aguas y son:

1. El acceso al agua es un derecho humano fundamental.
2. El agua es insustituible para la vida, el bienestar humano, el desarrollo social y económico, constituyendo un recurso fundamental para la erradicación de la pobreza y debe ser manejada respetando la unidad del ciclo hidrológico.
3. El agua es un bien social. El Estado garantizará el acceso al agua a todas las comunidades urbanas, rurales e indígenas, según sus requerimientos.
6. El uso y aprovechamiento de las aguas debe ser eficiente, equitativo, óptimo y sostenible.”

* * *

Dans de nombreux pays, la question de l’abordabilité n’est traitée que dans le cadre de politiques ou de stratégies nationales. Au Brésil, le président Lula da Silva a déclaré que : “L’accès à une eau salubre, accessible et abordable est un droit de l’homme”. Au Sri Lanka, la politique nationale sur l’eau et l’assainissement (2002) prévoit que “ The water tariff structure shall make appropriate provisions for low-income urban and rural consumers including an appropriate lifeline tariff to ensure the affordability of a level of water sufficient for basic consumption and hygiene” (para. 3.3 e). Au Québec (Canada), la Politique nationale de l’eau du Québec (2002) contient le principe selon lequel “chaque citoyen doit pouvoir bénéficier, à un coût abordable, d’un accès à une eau potable de qualité”. De même, “la Ville de Montréal s’engage à : fournir aux citoyennes et aux citoyens de la ville l’accès à une eau potable de qualité et en quantité suffisante ; s’assurer qu’aucune citoyenne et aucun citoyen ne sera privé d’accès à l’eau potable pour des motifs d’ordre économique” (Art. 18 de la Charte montréalaise des droits et responsabilités adoptée par le conseil municipal de la Ville de Montréal le 20 juin 2005).

Annexe 2

LE PRIX ABORDABLE POUR LA RÉALISATION DU DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT

Dans le cadre des travaux sur les droits de l'homme (Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Sous-commission pour la promotion et la protection des droits de l'homme, Haut Commissariat aux droits de l'homme, etc.), il est fait référence à la notion d'abordabilité mais sans donner de définition précise de cette notion. Les manuels sur le droit à l'eau restent également très vagues et évitent de donner des indications chiffrées.¹⁸⁴

Des directives ont été élaborées pour exposer comment rendre effectif le droit à l'eau. Elles indiquent les mesures envisageables pour rendre le prix de l'eau abordable, mais pas leur seuil de déclenchement. Il manque des indications pour définir dans quels cas une eau serait inabordable.

1. Extrait du Rapport du Rapporteur spécial, El Hadji Guissé “Directives pour la réalisation du droit à l'eau et à l'assainissement”

(E/CN.4/Sub.2/2005/25, 11 juillet 2005)

6.1 Les États devraient veiller à ce que la politique de prix de l'eau et de l'assainissement soit appropriée, notamment en prévoyant des modalités souples de paiement et des subventions croisées des usagers ayant des revenus élevés vers les usagers à revenus faibles.

6.2 Les États devraient fournir des subventions pour les services d'eau et d'assainissement ciblées sur les personnes à bas revenus et sur les zones les plus pauvres incapables d'assurer cet accès par leurs propres moyens. Les subventions devraient normalement viser les

¹⁸⁴ COHRE : Manual on the Right to Water and Sanitation, 2008.

branchements à des réseaux de distribution ou la construction et l'entretien de petits équipements d'approvisionnement en eau et d'assainissement tels que puits, forages et latrines.

6.3 Lorsque les ressources publiques ne peuvent garantir que chacun dispose de services de haute qualité, les États devraient offrir une gamme de services, y compris des options technologiques bon marché, afin de promouvoir un accès à un prix abordable aux personnes ayant de bas revenus.

6.4 Les États devraient veiller à ce que l'accès aux services d'eau et d'assainissement ne soit pas réduit en cas de non-paiement avant de s'être assurés que la capacité de paiement de l'intéressé ait été prise en compte. Nul ne doit être privé ni de la quantité minimale d'eau essentielle ni d'un accès aux équipements sanitaires de base.

La notion d'accessibilité économique a été analysée dans plusieurs Observations générales.

2. Extraits de l'Observation générale n° 15

Le droit à l'eau (E/C.12/2002/11)

“Le droit à l'eau consiste en un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun”.

“ii) Accessibilité économique : l'eau, les installations et les services doivent être d'un coût abordable pour tous. Les coûts directs et indirects qu'implique l'approvisionnement en eau doivent être raisonnables, et ils ne doivent pas compromettre ou menacer la réalisation des autres droits consacrés dans le Pacte;

iii) Non-discrimination : l'eau, les installations et les services doivent être accessibles à tous, en particulier aux couches de la population les plus vulnérables ou marginalisées, en droit et en fait, sans discrimination fondée sur l'un quelconque des motifs proscrits;”

“Pour s'assurer que le coût de l'eau est abordable, les États parties doivent adopter les

*mesures nécessaires, notamment: a) avoir recours à diverses techniques et technologies appropriées d'un coût raisonnable; b) pratiquer des politiques de prix appropriées prévoyant par exemple un approvisionnement en eau gratuit ou à moindre coût; et c) verser des compléments de revenu. Le prix des services doit être établi sur la base du principe de l'équité, pour faire en sorte que ces services, qu'ils soient fournis par des opérateurs publics ou privés, soient abordables pour tous, y compris pour les groupes socialement défavorisés. L'équité exige que l'eau ne représente pas **une part excessive des dépenses des ménages les plus pauvres par rapport aux ménages plus aisés.**”*

Les États parties doivent veiller à ce que les tiers qui gèrent ou contrôlent les services (réseaux d'adduction d'eau, navires-citernes, accès à des cours d'eau et à des puits, etc.) ne compromettent pas l'accès physique, à un coût abordable et sans discrimination, à une eau salubre et de qualité acceptable, en quantité suffisante.

L'obligation de mettre en œuvre requiert des États parties qu'ils adoptent les mesures nécessaires au plein exercice du droit à l'eau. Les États parties sont notamment tenus de veiller à ce que l'eau soit accessible à chacun à un coût abordable...

Pour faciliter ce contrôle, il faudrait prévoir des indicateurs et des critères dans les stratégies ou plans d'action nationaux sur l'eau. Ces indicateurs et critères devraient porter sur les différents éléments du droit à un approvisionnement en eau adéquat (quantité suffisante, salubrité, qualité acceptable, coût abordable et accessibilité physique).

3. Extraits de l'Observation générale n°4

Le droit à un logement suffisant (HRI/GEN/1/Rev.7 (2004))

“Tous les bénéficiaires du droit à un logement convenable doivent avoir un accès permanent à des ressources naturelles et communes : de l'eau potable, de l'énergie pour cuisiner, le chauffage et l'éclairage, des installations sanitaires et de lavage, des moyens de conservation des denrées alimentaires, d'un système d'évacuation des déchets, de drainage et des services d'urgence;

La capacité de paiement.

Le coût financier du logement pour les individus ou les ménages devrait se situer à un niveau qui ne menace ni ne compromette la satisfaction d'autres besoins fondamentaux.

Les États parties devraient faire en sorte que, d'une manière générale, le pourcentage des coûts afférents au logement ne soit pas disproportionné aux revenus.

Les États parties devraient prévoir des allocations de logement en faveur de ceux qui n'ont pas les moyens de payer un logement, et des modalités et niveaux de financement du logement qui reflètent fidèlement les besoins en la matière.”

NB : Ce texte donne une définition de l'abordabilité sans faire référence aux dépenses des ménages plus aisés.

4. Extrait de l'Observation générale n°14

Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (2000)(E/C.12/2000/4)

*iii) Accessibilité économique (abordabilité) : les installations, biens et services en matière de santé doivent être d'un coût abordable pour tous. Le coût des services de soins de santé ainsi que des services relatifs aux facteurs fondamentaux déterminants de la santé doit être établi sur la base du principe de l'équité, pour faire en sorte que ces services, qu'ils soient fournis par des opérateurs publics ou privés, soient abordables pour tous, y compris pour les groupes socialement défavorisés. **L'équité exige que les ménages les plus pauvres ne soient pas frappés de façon disproportionnée par les dépenses de santé par rapport aux ménages plus aisés.***

Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme a traité de l'abordabilité de l'eau dans son rapport.

5. Extrait du rapport du Haut commissaire aux droits de l'homme, 2007

(Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur la portée et la teneur des obligations pertinentes en rapport avec les droits de l'homme qui concernent l'accès équitable à l'eau potable et à l'assainissement, contractées au titre des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme A/HRC/6/3 (août 2007))

Accès économique - caractère économiquement abordable

27. Dans l'examen de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement sous l'angle des droits de l'homme, l'accent est mis sur l'importance de l'accès économique ou du caractère économiquement abordable. Le plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable (2002) souligne que les objectifs en matière de recouvrement des coûts ne devraient pas entraver l'accès des pauvres à l'eau potable. Le programme Action 21 souligne que, au-delà des exigences concernant la satisfaction des besoins fondamentaux en matière d'eau potable, les utilisateurs devraient payer un juste prix. La recommandation 14 (2001) du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux pays membres sur la Charte européenne des ressources en eau précise que «sans préjudice du droit à l'eau pour satisfaire aux besoins essentiels, la fourniture d'eau est soumise à paiement en vue de couvrir les coûts économiques liés à la production et à l'utilisation des ressources en eau».

28. En vertu du caractère économiquement abordable, les coûts directs et indirects de l'eau et de l'assainissement ne devraient pas empêcher une personne d'avoir accès à l'eau potable, ni compromettre sa capacité d'exercer d'autres droits, tels que le droit à l'alimentation, au logement, à la santé et à l'éducation. Ces coûts recouvrent à la fois les frais de raccordement et d'acheminement. Les instruments relatifs aux droits de l'homme n'impliquent donc pas la gratuité de l'eau et de l'assainissement, mais ils soulignent que nul ne saurait être privé de ces biens en raison de son insolvabilité. Ils établissent donc la possibilité que l'eau potable et l'assainissement devraient être fournis gratuitement dans certaines circonstances, sans pour autant que cela devienne la règle. Par conséquent, le critère du caractère économiquement abordable n'est pas incompatible avec le principe du recouvrement du coût des services de l'eau et de l'assainissement, qui est également reconnu dans plusieurs déclarations internationales. Toutefois, il pose des limites au recouvrement des coûts, et souligne le fait que celui-ci ne devrait pas devenir un obstacle à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, en particulier par les pauvres.

6. Conclusions

Il ressort des différents textes interprétatifs des droits économiques et sociaux que les ménages les plus pauvres ne devraient pas être frappés de façon disproportionnée par les dépenses d'eau comparé aux ménages les plus aisés, que les dépenses d'eau ne devraient pas représenter une part excessive des dépenses des ménages les plus pauvres comparé aux ménages plus aisés et que les dépenses d'eau ne devraient pas être disproportionnées par rapport aux revenus. L'indice d'abordabilité des ménages pauvres est plus élevé que celui des ménages aisés puisque la consommation d'eau diffère peu (bien essentiel) et que le revenu est beaucoup plus faible. Si l'équité exige que cet écart ne soit pas trop grand, aucune indication chiffrée n'est fournie pour déterminer ce qui serait disproportionné.

Dans le cas des pays industrialisés, il est apparu que l'eau ne devrait pas coûter plus de 3% des revenus des ménages démunis et que le prix serait probablement inabordable s'il dépassait 5%. Le rapport des indices d'abordabilité des ménages médians et des ménages démunis est généralement considéré comme acceptable s'il est inférieur à 2.5.

Si l'on applique ce même rapport¹⁸⁵ à un pays en transition ou en développement où l'indice d'abordabilité des ménages médians est de 3 %, on trouverait que l'indice d'abordabilité des ménages démunis dans ce pays ne devrait pas dépasser 7.5 %. Ce type d'extrapolation peut paraître rationnel mais porte sur un domaine où l'irrationnel joue un grand rôle.

¹⁸⁵ En réalité, il faudrait appliquer un facteur plus élevé (3 à 3.5) car l'inégalité des revenus est plus grande dans certains pays pauvres.

Annexe 3.

LE CEDE SOUTIENT LE PRINCIPE DU PRIX ABORDABLE DE L'EAU POUR TOUS

Le Conseil européen du droit de l'environnement (CEDE) a mené de 1999 à 2006 des travaux sur le droit à l'eau et a notamment examiné la question du prix abordable de l'eau et de la tarification.

Dans sa Résolution sur le droit à l'eau (28 avril 2000), le CEDE a recommandé que

“les pouvoirs publics veillent à une tarification appropriée de l'eau potable par les organismes chargés du service de l'eau de sorte que ce bien continue d'être accessible pour chaque personne”.

Dans sa Résolution sur la reconnaissance du droit à l'eau potable dans les États membres de l'Union européenne (17 janvier 2004), le CEDE a soutenu le principe selon lequel

“ les prix de ces services ne doivent pas constituer un obstacle à leur utilisation pour la consommation humaine. En conséquence, des mesures sociales spéciales sont prises au bénéfice des résidents en situation de précarité.”

Dans sa Résolution sur l'accès à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement (6 octobre 2006), le CEDE a considéré que

*“des mesures appropriées devraient être prises pour veiller à ce que l'eau et l'assainissement soient **abordables** pour les personnes ayant de faibles moyens économiques”.*

Le CEDE a mis l'accent sur la nécessité de prendre des mesures appropriées et ne s'apesantit pas sur la notion mal définie de prix abordable.

En novembre 2008, le CEDE a été saisi d'un projet de Résolution **sur le prix abordable de l'eau potable et de l'assainissement** dans lequel il est proposé aux États membres “d'inscrire dans leurs lois le principe de l'accès à l'eau à un prix abordable pour tous et de prendre les mesures d'accompagnement nécessaires”. Le projet du CEDE invite à “prévoir des mesures de tarification de l'eau et d'aide à la personne qui permettent à ce bien essentiel d'être accessible à un prix abordable pour chaque personne, y compris les plus démunis”.

Annexe 4

LES SEUILS D'INABORDABILITÉ PROPOSÉS PAR LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Le seuil d'inabordabilité est un niveau de l'indice d'abordabilité qu'il conviendrait de ne pas dépasser pour des raisons d'équité ou de justice sociale mais qui est parfois dépassé. Il concerne principalement les ménages démunis et peut être relativement élevé si leurs revenus sont faibles. Ce seuil peut être utilisé pour déterminer le prix maximum de l'eau si l'on connaît la consommation d'eau du ménage et si l'on définit le niveau de revenu de référence, par exemple le revenu minimum garanti ou la moitié du revenu médian. Il peut aussi servir à cibler les aides pour l'eau au bénéfice des personnes au delà du seuil ou encore pour établir des catégories de personnes bénéficiant de tarifs réduits.

Le choix du seuil est une décision politique dans le cadre de la politique tarifaire de l'eau. L'observation de la pratique des États laisse croire qu'il devrait être inférieur à 10% ; de fait, il est inférieur à 8% dans la plupart des pays. L'objectif affiché par les gouvernements est généralement plus faible, un indice de l'ordre de 3 à 5% pour l'eau et l'assainissement. Mais il n'est souvent pas atteint par une minorité de personnes, par exemple 5%. Si les mesures prises pour parvenir au seuil fixé sont insuffisantes, on observe que le seuil effectif est de l'ordre de 8 à 10%.

Le seuil affiché par un gouvernement peut être de 3% comme, par exemple, au Royaume-Uni, bien qu'il existe un nombre important de personnes au-delà de ce seuil. Il s'agit dans ce cas d'une simple référence sans effets concrets immédiats. Au contraire, le dépassement du seuil d'inabordabilité a déclenché une action concrète d'aide dans certains pays.

Plusieurs organisations internationales ont ou auraient proposé des seuils d'inabordabilité sans fournir des justifications pour ces choix. Il est évidemment facile de se référer à un chiffre promu par une autre organisation, sans en analyser le bien-fondé, et même de citer une organisation mais sans donner la source justifiant cette citation. En fait, il s'agirait d'un "on dit", d'une "rule of thumb" (règle empirique) ou d'un "benchmark" (référence) qui aurait été avancé à l'origine par des experts travaillant pour des organisations internationales

(Encadré 1). Dans de nombreux cas, cette règle est une tradition orale et n'a pas reçu l'aval ou le soutien explicite d'organes de direction. Le mystère sur le choix de ces seuils est obscurci car l'on se réfère alternativement aux ménages moyens ou aux ménages modestes, à la fourniture d'eau avec ou sans l'assainissement associé, au prix maximum souhaité ou au prix maximum supportable.

Pour les pays d'Europe de l'Est, du Caucase et de l'Asie centrale (EECCA), l'eau est d'un prix abordable selon l'OCDE si la facture d'eau ne dépasse pas 4% du revenu disponible des ménages.¹⁸⁶ Ce chiffre est lié au budget du ménage concerné ou du groupe de ménages identifiés mais pas au budget des ménages moyens ou médians.¹⁸⁷ Aucune justification n'est donnée pour expliquer le choix de ce chiffre, sauf par une moyenne entre deux opinions

¹⁸⁶ OECD : *Issues and Recommendations for Consumer Protection, Affordability, Social Protection and Public Participation in Urban Water Sector Reform in EECCA*, OECD, Paris, 2003. Cet ouvrage qui examine longuement l'abordabilité ne contient aucune justification pour le choix du seuil de 4% sauf par référence au niveau qu'auraient choisi d'autres organisations internationales. "Another criterion is often used by the IFIs, including the World Bank and the EBRD : average water/wastewater charges must not exceed 4% of the average household income." On notera la référence au revenu moyen des ménages et non au revenu du ménage directement concerné, ce qui pourrait inciter (à tort) à faire payer pour l'eau 4% du revenu moyen des ménages. Dans le OECD Policy Brief : *Keeping Water Safe to Drink* (March 2006), il est précisé que : "if tariffs were increased to recover a greater share of the costs of water provision, as much as 50% of the population may in some cases have to pay more than the 4% of income threshold that is often used as a "rule-of-thumb" to determine the maximum acceptable level of household spending on water." Ainsi qu'il apparaît, la suggestion n'est pas de choisir un indice de 4% pour les ménages médians et de réduire les impacts sociaux d'un tel niveau de l'indice car cela signifierait d'aider 50% des ménages à ne pas dépasser 4%. En effet, si le ménage médian consacre 4% à l'eau, il est probable que les ménages du premier décile devront consacrer plus de 10% de leurs revenus pour l'eau.

¹⁸⁷ L'OCDE se réfère à un "internationally acknowledged affordability level" de 4% du revenu moyen des ménages (voir OECD : *Water Management and Investment in the New Independent States*, OECD, 2001 (p.59 et p.69) pour promouvoir des stratégies ambitieuses de financement qui risquent d'être source de sérieuses difficultés sociales. Dans *Implementation of a National Finance Strategy for the Water Supply and Sanitation Sector in Armenia. Task 3* (p.32), OECD, 2007, il est écrit : "the average charge for water and wastewater charges shall not exceed 4% of the average household income." Toutefois, l'analyse qui suit utilise le seuil de 4% pour caractériser l'inabordabilité de l'eau pour les ménages individuels au lieu du revenu moyen (par exemple, dépassement du seuil pour les quintiles 1 et 2). Selon Jochem Jantzen, le niveau d'abordabilité à retenir est de 3% du revenu des ménages pauvres (National Policy Dialogue on Financing Strategy for Rural Water Supply and Sanitation in Armenia, 2008).

d'économistes non identifiés et sans la moindre justification.¹⁸⁸ De plus, on comprend mal pourquoi il s'agit soit d'une moyenne pour l'ensemble des ménages, soit d'un plafond de dépenses à ne pas dépasser pour un ménage. Si l'on retenait l'indice de 4% pour le revenu médian, l'indice d'abordabilité pour les ménages démunis dépasserait aisément 10% et le nombre de ménages à aider pourrait atteindre 50%, ce qui est manifestement peu réaliste.

Les chiffres réunis pour l'indice d'abordabilité (Tableaux 9 à 11) montrent que dans certains pays en transition, le niveau de dépenses des ménages pauvres pour l'eau dépasse déjà largement 4% du revenu disponible (compte non tenu des aides ciblées pour l'eau). Ainsi en Russie, les ménages du premier décile doivent dépenser plus de 6% de leurs revenus pour l'eau et parmi eux, des ménages qui payent une part encore plus élevée. Il est vrai qu'il y a dans certains cas un "bouclier" logement.

La double proposition d'augmenter le prix de l'eau et de créer des aides compensatrices à charge des pouvoirs publics a toute chance d'être mise en œuvre pour satisfaire les besoins des distributeurs mais n'est pas toujours soutenue par les pouvoirs publics qui manquent de ressources budgétaires, sauf s'il s'agit d'un financement autonome par subvention croisée ou taxe affectée.

Selon la Commission européenne,¹⁸⁹ "Un taux d'accessibilité économique de 4% est une valeur communément acceptée dans le domaine de l'approvisionnement en eau et de

188 "Regulatory authorities should take into consideration the fact that there are affordability limits to tariffs for WSS services. These limits are usually expressed as percentage of households' income (gross or disposable) or of the so-called "residual" income (*i.e.* what is left after vital expenditure on food). Although economists and sociologists ardently dispute what this limit should be, the majority shares the opinion that 3% is a sound affordability limit, whereas a 5% rate means that WSS becomes too heavy a burden, which should be compensated by social protection mechanisms for poor households. However, since the volumetric tariff is usually identical for both poor and better-off households, the average (the so-called macro-affordability) limit of acceptability is often set also in a percentage of the average household income; whereas micro-affordability analyses also check if the water bill exceeds the affordability threshold for low income groups. We choose 4% (average between 3 and 5) as the affordability threshold." La stratégie proposée par l'OCDE est d'augmenter progressivement le prix de l'eau jusqu'à atteindre 4% du revenu disponible moyen pour la moyenne de la population et de verser une aide sociale à titre de correctif aux personnes démunies qui dépassent la limite de 4% de sorte que personne ne paye plus que 4% (Voir OECD : *Financing Strategy for Urban Wastewater Collection and Treatment Infrastructure in Armenia. Final Report*, 2004). Une telle stratégie n'est envisageable qu'à condition de choisir un indice d'abordabilité inférieur à 4% pour les ménages médians car il paraît exclu que 50% des ménages soient aidés pour éviter de dépasser la valeur de 4% pour l'indice.

189 Guide méthodologique pour la réalisation de l'analyse coûts-avantages. Nouvelle période de programmation 2007-2013 (document de travail N° 4), Direction générale de la politique régionale, Commission européenne (août 2007). Aucune information sur l'origine de ce chiffre de 4%. n'est donnée

Encadré 1

QUELQUES CITATIONS SUR LA “RÈGLE” DES 5%

La “règle” des 5% décrit le montant que les populations très pauvres peuvent payer ou sont prêtes à payer pour l’eau potable ou le montant qu’il serait injuste ou inapproprié de dépasser selon l’opinion d’experts travaillant pour la plupart pour des institutions financières. L’assainissement devra sans doute être couvert séparément.

“A frequently used rule of thumb is that a rural near subsistence family should never have to spend more than 5 per cent of its income for water ”,

Saunders, R and Warford, J (1976) “Village Water Supply Economics in the Developing World”, Baltimore, John Hopkins University Press.

“The World Bank contends that people can and will pay at least 3 to 5% of their income for improved water services”,

World Bank Demand Research Team (1993): “The Demand for Water in Rural Areas”, The World Bank Research Observer, 8(1).

“Development banks frequently assume that rural people are willing to pay a fixed proportion of their income (usually 3 to 5 per cent) for improved water supply”

Briscoe, J. and de Ferranti, D (1988), “Water for Rural Communities”, World Bank.

“Increasingly, the 5% rule has been adopted by important donors, agencies and development banks as a measure of what proportion of their income people are willing to pay for water. ”

Frances Cleaver and Ian Lomas: “The 5% rule: fact or fiction”, Development Policy Review, the Journal of the Overseas Development Institute, UK, June 1996.

NB: On notera le passage progressif de la fraction payée par un individu à la fraction payée par l’ensemble des individus d’un village. Or il existe dans les villages des ménages pauvres et des ménages plus aisés.

l'assainissement.¹⁹⁰ La Commission encourage les États membres à indiquer dans leurs documents d'orientation des taux d'accessibilité économique (pour la moyenne de la population et/ou les catégories à faible revenu), susceptibles de servir de valeurs de référence pour les projets présentés en vue d'un cofinancement." On notera que la Commission donne le même taux pour la moyenne et pour les catégories à faible revenu alors qu'il existe au moins un facteur 2 entre les deux. Dans une annexe d'exemples en Europe centrale et orientale, elle donne des valeurs de l'indice généralement très inférieures à 4%. Il y a donc une contradiction entre ce qui est observé pour les populations du premier décile (indice de l'ordre de 2.3 % en Europe) et le "benchmark" de 4% proposé sans justification.

Dans une étude récente, le PNUD avance, sans fournir de justification, un seuil d'inabordabilité de 3% du revenu des ménages pauvres.¹⁹¹ Un tel seuil serait envisageable pour les pays industrialisés (indice d'abordabilité moyen de 2.6% en Europe) mais pourrait être très faible dans les pays en développement où les ménages médians consacrent généralement plus de 2.5% de leurs revenus pour l'eau et les ménages pauvres beaucoup plus.

Pour l'OMS, le seuil d'inabordabilité serait compris entre 3 et 5% (3.5% pour l'eau et 1.5% pour l'assainissement). La PAHO et la Banque mondiale semblent privilégier le seuil de 5% pour la distribution d'eau et l'assainissement mais refusent de reconnaître tout caractère officiel à ce chiffre.

Les institutions financières comme la Banque asiatique pour le développement¹⁹² se réfèrent officiellement au seuil de 5% pour l'eau et l'assainissement (Encadré 2). Pour la BAD, la dépense pour l'eau pourrait atteindre 5% du revenu réel du ménage concerné avec un

190 La valeur "communément acceptée" est avancée sans la moindre référence.

191 UNDP : Human Development Report 2006. Beyond Scarcity : Power, Poverty and the Global Water Crisis, 2006 (p. 66 et 97). "...the starting point has to be an assessment of what is affordable to the poor. While there is scope for debate, a ceiling of 3% of household income might be an approximate benchmark". On voit mal comment réconcilier le seuil de 3% avec ce qui s'observe dans les pays en développement concernant les dépenses d'eau des ménages pauvres.

192 "ADB (2001) commented that the people in Asian cities have a willingness to pay for water but governments do not have a willingness to charge. They felt that about 5% of household income would be a realistic ceiling on affordability for water supply and sanitation services. Nearly all people in developing countries could pay this amount, they reasoned. Voir Shion Guha : "Valuation of Clean Water Supply by Willingness to Pay Method in a Developing Nation: A Case Study in Calcutta, India". Dans un Proposed Loan. Republic of Armenia Water Supply and Sanitation Sector Project (Oct. 2007), l'ADB utilise un seuil de 5% pour les populations de zones rurales ou urbaines.

Encadré 2

POUR LA BANQUE ASIATIQUE DE DÉVELOPPEMENT, LA “RÈGLE” DES 5% EST TOUJOURS VALABLE

“Some 20 years ago, a figure of 5% of household income was arbitrarily set as a realistic ceiling on affordability for water supply and sanitation services. It was felt that nearly all people in developing countries could pay this amount. Today, this is still a reasonable benchmark. We can, of course, see examples of those not connected to piped water paying up to 20% of household income for water purchased from vendors. That is not a measure of affordability, but rather a measure of willingness to pay where there are few options. However, we rarely see (with the possible exception of Malé) anyone connected to a piped supply paying over 5% of their household income for water. Why? Because they have the ability to adjust their consumption level to fit their income.”

Source : Asian Development Bank (2001) “Tariffs, Subsidies & Development Funding” Chapter 11 of Asian Water Supplies.

NB : On notera que le seuil de 5% vise clairement les ménages pauvres. S’il est vrai que les ménages pauvres ont une consommation d’eau plus faible que la moyenne, la consommation d’eau potable payante est relativement inélastique dans le cas des populations des villages urbanisés.

plafond de 250 \$ par an.¹⁹³

Le but du seuil d’inabordabilité devrait être clarifié car il peut s’agir du montant maximum (en % du revenu) qu’il serait possible de demander aux ménages pauvres de payer dans une perspective d’augmentation des prix de l’eau ou du montant au-delà duquel les ménages pauvres recevraient une aide ciblée. En général, on retient la première hypothèse car

¹⁹³ Exposé de M. A. Pascual au Panel “Camdessus” sur le financement de l’eau (janvier 2003). Un tel critère, s’il est retenu, permettrait d’augmenter le prix de l’eau d’un facteur 2 à 9 selon le degré de subvention actuellement en vigueur dans les municipalités asiatiques. En pratique, il signifierait que le prix de la première tranche de 6 m³ par mois (lifeline tariff) devrait être fixé afin que le prix payé pour l’eau soit inférieur à 4-5% du revenu moyen des ménages pauvres. Comme il faudra financer l’assainissement en plus, le seuil d’inabordabilité des services de l’eau et de l’assainissement sera en fait nettement plus élevé (probablement 7.5%).

relativement peu de mesures “sociales” sont prises pour l’eau des plus démunis dans les pays les plus pauvres.

Remarques :

a) Si l’OCDE, le PNUD et la BAD reconnaissent officiellement donner des conseils en matière de seuils d’inabordabilité, il n’en est pas de même de la Banque mondiale, l’OMS, le PAHO, à qui l’on prête des opinions sans citer les sources de ces affirmations ou les justifications du choix.

b) Si les “règles” des organisations internationales fixant des seuils d’inabordabilité à des valeurs entre 3 et 5% du revenu disponible apparaissent comme n’étant pas déraisonnables dans le contexte où elles ont été proposées, ces seuils manquent de légitimité car ils n’ont pas été discutés, approuvés ou entérinés par des représentants élus ou officiels des pays.

c) La proposition d’adopter un indice maximal de 4% du revenu médian ou du revenu moyen comme objectif sert parfois à soutenir une politique d’augmentation du prix de l’eau (souvent beaucoup trop faible). Si elle est mise en œuvre, une fraction significative de la population risque d’avoir un indice d’abordabilité qui dépasse l’indice de 4% de façon importante. Si la politique suivie est de limiter le nombre de personnes au delà d’un seuil d’inabordabilité, ce seuil correspondra à plusieurs fois l’indice des ménages médians. Pour que moins de 10% des ménages dépassent l’indice de 4%, il faudra probablement choisir un indice d’abordabilité pour les ménages médians de l’ordre de 2.5% (en supposant que 40% des ménages sont dans l’intervalle 2.5-4% et 50% en dessous de 2.5%).

d) Si un pays en développement veut réduire progressivement les subventions pour l’eau et se fixe comme objectif de ne pas dépasser un indice d’abordabilité de 5% pour les ménages démunis, il lui faudra mettre en place les mécanismes correctifs pour les cas où l’indice dépasserait 5%. Au début, seule une fraction dérisoire de la population sera aidée mais cette action donnera confiance pour l’avenir.

Annexe 5

LE PRIX ABORDABLE DE L'EAU EN FRANCE.

Cette annexe est consacrée à la mise en œuvre du droit à un prix abordable en France, pays développé qui a mis en place des tarifs à vocation sociale et des aides à la personne¹⁹⁴ pour les dépenses de logement, d'électricité, de gaz et de fioul. Malgré les aides très importantes pour le logement, le nombre de ménages avec un retard de paiement de plus de deux mois est passé de 289 000 en 2002 et 495 000 à la fin 2006. Ceci est dû à la montée des loyers et la flambée des charges (énergie, eau, etc.).

1. L'accès aux biens essentiels

Les biens essentiels sont des biens dont chacun a besoin pour vivre et que la société considère comme devant être disponibles pour chacun. Parmi les biens essentiels, tout le monde convient de citer la nourriture, le logement mais aussi l'eau¹⁹⁵, l'électricité, le gaz, le chauffage¹⁹⁶ et les télécommunications.¹⁹⁷

194 Nous appelons tarif à vocation sociale un tarif favorable aux personnes démunies mais pas un tarif accessible à tous même s'il bénéficie plus particulièrement aux personnes démunies. Les tarifs progressifs ne sont pas des tarifs à vocation sociale en France.

195 La position du Partenariat français sur l'eau en mars 2006 (Mexico) était qu'il fallait : "partager les coûts de manière solidaire afin que les prix soient abordables pour tous". La mise en œuvre du droit à l'eau et à l'assainissement s'appuie notamment sur : "Des solutions solidaires de partage des coûts entre tous grâce à la mutualisation des moyens, des tarifications équitables et des redevances de solidarité."

196. Une application récente de ce principe en France concerne le "droit à un foyer chauffé". Compte tenu de l'augmentation du prix du fioul, le Gouvernement a décidé en novembre 2007 d'attribuer une prime à la cuve de 150 E aux ménages non imposables consommant du fioul en habitat individuel ou collectif. En 2008, la prime sera portée à 200 E et devrait concerner 830 000 ménages. En 2006, lorsque la prime était de 75 E, 475 000 ménages en ont bénéficié (35 ME). Il existe aussi en France un tarif réduit de l'électricité dont plus de 630 000 ménages démunis ont bénéficié. Le tarif de solidarité du gaz (créé en août 2008) devrait concerner 750 000 foyers en 2009. En Belgique, il existe une prime mazout dont pourront bénéficier 315 000 ménages. Pour une consommation annuelle de 1.500 litres de mazout de chauffage, les personnes ayant un salaire annuel brut inférieur à 13 512 E par an se voient octroyer une réduction de 210 E et les personnes ayant un salaire annuel brut compris entre 13 512 et 22 872 E se voient accorder une aide de 105 E. Il existe aussi un tarif réduit de l'électricité et du gaz (réduction d'environ 40%).

197 Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Article 1 : Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.

Le fait qu'un bien ou service est essentiel se reflète dans les choix des consommateurs. Quand on compare les dépenses des consommateurs appartenant aux différents déciles de niveau de vie, on constate que les plus démunis dépensent proportionnellement plus pour certains biens et services et proportionnellement moins pour d'autres. La raison est qu'ils doivent acquérir certains biens, même s'ils n'en ont pas les moyens, car ces biens sont nécessaires ou indispensables. En France, on trouve principalement le logement et les services associés, la nourriture et les communications (Tableau 1). Il en est de même en Belgique et au Royaume-Uni.

Les dépenses d'eau (Tableau 2) sont un poste mineur des dépenses des ménages mais elles représentent néanmoins un poste non négligeable. Pour décrire les dépenses des ménages, on traite séparément les dépenses contraintes (loyers, assurances, transport, impôts, etc.) qui sont indispensables et les autres dépenses (libres) appelées revenu résiduel des

Tableau 1

RÉPARTITION DES DÉPENSES DES MÉNAGES EN FRANCE

	Mén. pauvres (revenu <10 689 €/uc)	Moyenne des ménages	Écart
<i>Dépenses supérieures à la moyenne chez les ménages pauvres :</i>			
Logement, eau*, électricité, et combustibles+	24.2%	15.9%	+8.3%**
Produits alimentaires et boissons non alcoolisées	17.5	15.1	+2.4
Communications	4.6	3.7	+0.9
Boissons alcoolisées et tabac	3.1	2.5	+0.6
Enseignement	0.7	0.6	+0.1

*Dépenses inférieures à la moyenne
chez les ménages pauvres:*

Transports	11.0%	15.1%	-4.1%
Loisirs et culture	8.2	11.4	-3.2
Articles d'habillement et articles chaussants	6.9	7.3	-0.4
Ameublement, équipement et entretien ménager	5.6	7.2	-1.6
Santé	3.0	3.6	-0.6
Restaurants et hôtels	3.5	5.4	-1.9
Autres biens et services	11.8	12.1	-0.3

Répartition des dépenses des ménages appartenant au quintile inférieur de niveau de vie en 2006 pour la France métropolitaine et des ménages moyens.

* Les dépenses pour l'eau sont évaluées à 1% pour la moyenne et 3% pour les ménages pauvres.

**Cet écart très important est dans une large mesure incompressible (dépenses contraintes). Les dépenses pour le logement et les services associés peuvent représenter jusqu'à 44% du revenu chez les plus démunis.

Source : INSEE.

NB : a) Au Royaume-Uni, les dépenses des ménages du premier décile de revenu (et celles des ménages médians) en % du revenu sont les suivantes : eau, 3% (1%) ; électricité, 6% (3%) ; télécommunications, 4% (3%) ; nourriture, 17% (10%) ; habillement, 6% (6%) ; transport 8% (15%) ; éducation, 0% (1%) ; santé, 1% (1%). Les écarts les plus grands concernent l'eau (facteur 3) et l'électricité (facteur 2). PUAF : "Towards defining and measuring affordability of utilities, a discussion paper", 2004.

b) En Belgique, les dépenses des ménages pauvres (20 017 €/an) sont inférieures de 40% à la moyenne; la réduction affecte peu les transports (-9.4%), les loyers (-18.3%), le chauffage, éclairage et eau (-18.9%) et l'alimentation (-25.8%). Cette population pauvre a une sur-représentation des familles monoparentales et des couples avec 3 enfants ou plus. SPF Économie : "Qui sont les pauvres" en Belgique?, C. de presse, 16 oct. 2007.

Tableau 2**DÉPENSES DE CONSOMMATION DES MÉNAGES**

Total : 907 Md€ en 2004 (dont 124 Md€ de loyers imputés)

millions d'Euros

Eau et assainissement	3 493 + 3 518 = 7 011	
Ordures ménagères	2 829	
Loyers réels à charge des ménages	37 264	
Carburant /combustible	37 422	
Autres énergie	29 438	
dont Électricité	17 317	
Gaz	7 384	
Réseaux de chaleur	1 274	
Poste et courrier	1 755	
Télécommunications	21 957	
Produits alimentaires et		
boissons non alcoolisées	130 626	dont
Pain	6 635	
Légumes frais	5 859	
Fruits non tropicaux	7 031	
Produits pêche frais	3 273	
Viande de boeuf	7 099	
Lait	2 683	
Vins	5 852	
Bière	1 638	
Eaux et boissons rafraîchissantes	5 499	
Habillement	38 099	
Chaussures	7 874	
Pharmacie à charge des ménages	9 631	
Lunettes à charge des ménages	4 131	
Transport ferroviaire des voyageurs	3 788	
Transport routier des voyageurs	2 397	
Transport urbain des voyageurs	3 623	

Source : INSEE.

NB : les dépenses d'eau sont voisines des dépenses de gaz; elles représentent 40% des dépenses d'électricité et 32% de celles de télécommunications.

ménages.¹⁹⁸ Les réflexions sur ce nouvel indicateur sont en cours.¹⁹⁹ On notera que pour les auteurs des rapports sur ce sujet, l'eau, le gaz et l'électricité sont considérés comme des dépenses "contraintes". Ce sont d'ailleurs des dépenses pour lesquelles les personnes démunies peuvent obtenir une aide en cas de dettes.

La principale dépense contrainte est le logement qui bénéficie d'un important programme d'aide. Il existe aussi des programmes d'aide pour l'électricité, le gaz, les télécommunications et les soins de santé.²⁰⁰ Le cas de l'eau ne retient pas l'attention comme si l'eau ne coûtait rien. En réalité, les dépenses d'eau ne sont pas négligeables et sont du même ordre de grandeur que celles de pain (Tableau 2). On notera aussi que les ménages pauvres dépensent autant pour l'eau et pour la santé (3%).

2. Le prix de l'eau potable en France est généralement abordable

Les dépenses d'eau potable et d'assainissement font partie des dépenses quasi obligatoires des ménages. Elles sont soit incluses dans les charges locatives ou de copropriété, soit facturées séparément (abonnement individuel). Elles sont de l'ordre de 1 € par jour et par

¹⁹⁸ Les dépenses dites « contraintes » des ménages sont celles résultant d'engagement contractuel. Il s'agit principalement de dépenses faisant partie de la consommation (logement, énergie, chauffage et autres charges liées au logement, services de téléphonie, assurances obligatoires, services financiers, transports collectifs, etc.) qui représenteraient en 2002, selon l'INSEE, entre 31 % et 37 % des dépenses de consommation des ménages. Il s'agit aussi de dépenses non reprises dans la consommation (comme, par exemple, le remboursement des emprunts, crédit à la consommation et habitat). En tenant compte de ces dernières, près de la moitié des dépenses des ménages seraient contraintes. Le budget des ménages qui, à court terme, peut donner lieu à arbitrage est de ce fait réduit assez sensiblement. Le « revenu libre » est, selon le BIPE, « cette partie du revenu sur laquelle les ménages gardent un pouvoir d'arbitrage ». Voir "La France en transition 1993-2005", Rapport n°7 du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC), La Documentation Française. Paris, 2006. BIPE : "Le pouvoir d'achat effectif du consommateur : Méthodologie", mai 2007. Selon certaines sources, les dépenses contraintes des ménages modestes atteindraient 75% de leur revenu disponible. Le dernier rapport du Conseil d'analyse économique (CAE) devrait aboutir à mieux définir et mesurer le revenu libre et les dépenses contraintes pour déterminer le pouvoir d'achat.

¹⁹⁹ La Commission Quinet a recommandé en février 2008 de traiter séparément un indicateur des dépenses pré-engagées (loyers et dépenses liées au logement, télécommunications, télévision, assurances, services financiers et frais de cantine) et l'indicateur de revenu libéré (revenu disponible brut moins dépenses pré-engagées et remboursement d'emprunts). Elle considère l'eau comme pré-engagée, ce qui est naturel vu la faible élasticité.

²⁰⁰ Bidénam Kambia-Chopin, Marc Perronin, Aurélie Pierre, Thierry Rochereau : La complémentaire santé en France en 2006 : un accès qui reste inégalitaire, Résultats de l'Enquête Santé Protection Sociale 2006 (ESPS 2006), *Questions d'économie de la santé*, n°132 (mai 2008). Le taux d'effort (part de la cotisation pour la complémentaire dans le budget du ménage) varie de 10% (revenus inférieur à 800 €/uc) à 3% des revenus selon le niveau de revenu. 7.5 % de la population sont bénéficiaires potentiels de la CMU-C (gratuite) du fait d'un revenu inférieur à 600 € mais en réalité le nombre de bénéficiaires est plus faible.

ménage ou 360 € par an pour 120 m³.²⁰¹ Elles représentent environ le prix d'une baguette de pain, d'un quotidien, de deux timbres poste ou d'un ticket de métro.

Le prix de l'eau comprenant l'assainissement relève des municipalités et varie beaucoup d'une municipalité à l'autre. Dans le bassin de l'Agence de l'eau Seine Normandie, il varie de 2.2 à 4 € /m³ avec une moyenne de 3.14 €/m³. En 2008, en Ile-de-France, il varie de 3.69 € /m³ dans les Yvelines à 4.25 €/m³ en Seine-et-Marne alors qu'à Paris, l'eau est relativement bon marché (2.77 €/m³). Dans le département de la Seine-Saint-Denis, l'eau (4.14 €/m³) est 49% plus chère qu'à Paris.

Le prix de l'eau dans les communes avec assainissement dépasse le prix moyen français de plus de 30% dans cinq départements (Morbihan, Vendée, Côtes-d'Armor, Bouches-du-Rhône et Guadeloupe).²⁰²

Environ 10% de la population en France doit payer son eau plus de 34 % au dessus du prix moyen de 3 €/m³.²⁰³ (Figure 1). En 2001, 1% de la population payait son eau plus de 78% au dessus de la moyenne nationale. Ces différences sont de moins en moins acceptées par la population.

²⁰¹ Selon l'INSEE (enquête sur le budget des ménages), la dépense d'eau des ménages en 2006 est en moyenne de 214 € par ménage, c.-à-d. bien moins que 360 € du fait des réponses inexactes fournies par des ménages qui ne connaissent pas leurs dépenses d'eau, en particulier les dépenses collectives. Elle est de 164 € pour les ménages appartenant au premier décile de niveau de vie et atteint 260 € pour les ménages du dernier décile. Les personnes seules dépensent 118 € et les couples avec enfant 299 € (NB : la taille moyenne des ménages du premier décile et des ménages médians est peu différente). Les dépenses d'eau sont plus élevées dans le Nord (273 €), dans les villes de moins de 20 000 habitants (275 €) et dans les zones rurales (238 €). Elles sont plus faibles à Paris qu'en banlieue. Pour les ménages du premier décile, la facture d'eau (164 €) est équivalente à la dépense de boissons non alcoolisées (148 €) et à la dépense de vins (145 €). Elle est inférieure à l'impôt local et à la taxe sur les logements (268 €). Source : Enquête budget des familles 2006. Dépenses annuelles par ménages selon le revenu par uc. NB : la sous-déclaration des dépenses d'eau par les ménages est connue mais n'est pas corrigée. Les ménages du premier décile dépensent 1588 E pour l'énergie (carburants, combustibles, électricité), soit 9.6%.

²⁰² Dans ces départements, le prix est de 3.7 à 4.1 E/m³. Il atteint 3.6 E/m³ dans le Pas-de-Calais, la Manche, l'Ille-et-Vilaine et la Loire. Le prix moyen national est de 3.01 E/m³. IFEN : *La facture d'eau domestique en 2004*. IFEN n° 117, 2007.

²⁰³. IFEN : *La facture d'eau domestique en 2004*. IFEN n°117, 2007.

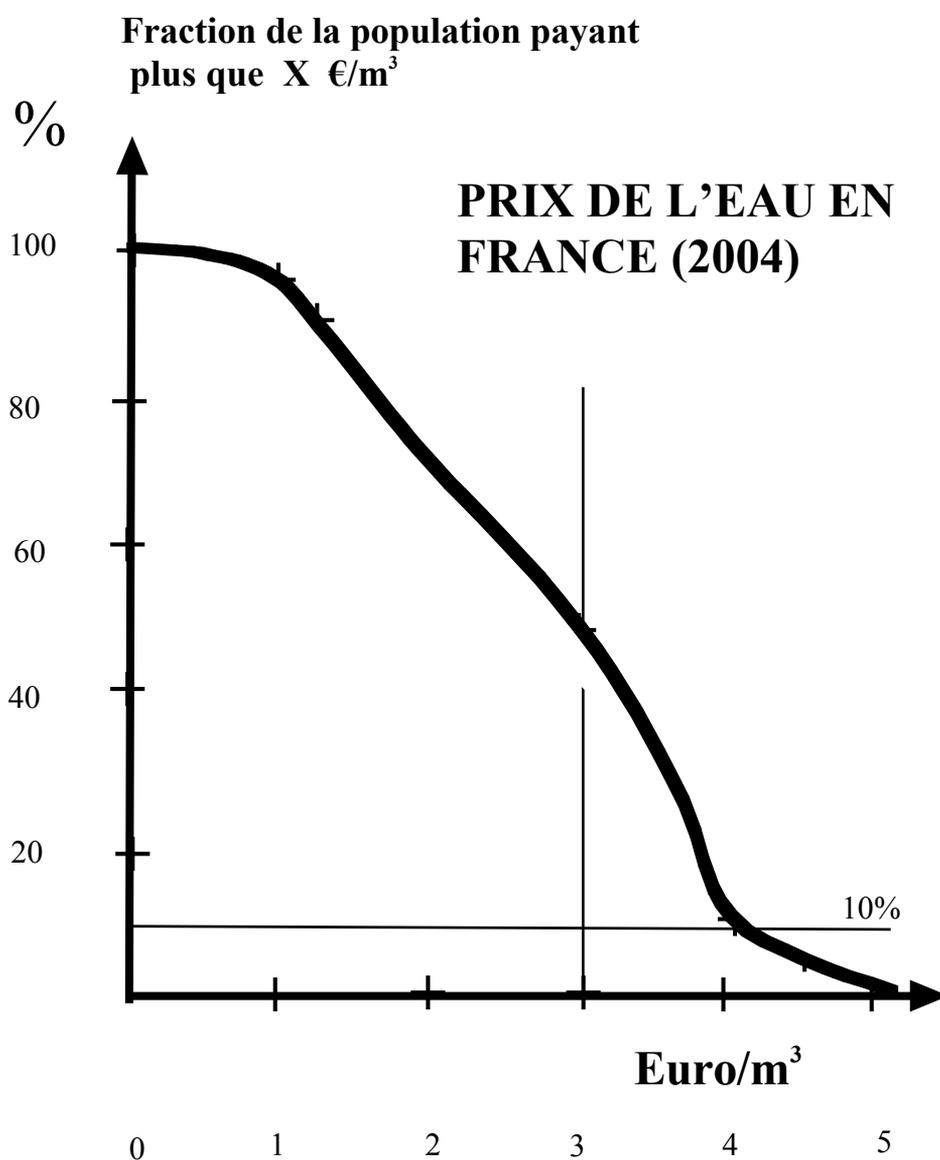


Figure 1. PRIX PAYÉ POUR L'EAU
 (5% de la population paye son eau plus de 47% au dessus du prix moyen). Source : IFEN.

Une étude comparative du prix de l'eau (120 m³ avec assainissement et taxes au 1/1/2006) a été effectuée par FNCCR/ Nantes Métropole dans 26 collectivités de plus de 100 000 habitants et dans 23 collectivités métropolitaines de moins de 100 000 habitants. Pour les grandes villes, la facture d'eau est de 344 € en moyenne mais dépasse 400 € dans quatre cas (Saint Étienne, 485 € ; Le Havre, 417 € et Reims, 403 €). Pour les collectivités plus

petites, la facture médiane est de 355 €. L'eau coûte plus de 400 € dans cinq cas (La Baule, 483 € ; SIDEN-SIAN 59, 449 € ; SIVEER 86, 443 € ; Saint-Chamond, 439 € ; Carpentras, 436 €). On peut concevoir que les habitants de Saint-Étienne ou de La Baule trouvent l'eau chère par comparaison avec ce qui se pratique ailleurs.

Bien que la majorité des Français considère que le prix de l'eau est élevé²⁰⁴ ou trop cher, les réclamations concernant le prix de l'eau sont assez peu fréquentes. Elles surviennent notamment lors du renouvellement des contrats de délégation et, dans certains cas, une réduction du prix est consentie.

La dépense d'eau des ménages (de 7 à 9 Md€/an selon les estimations) est un poste mineur dans l'ensemble des dépenses des ménages. Elle ne représente qu'une petite partie des dépenses de logement des ménages (96 Md€ sans les loyers imputés que les propriétaires se payent à eux-mêmes) et est inférieure à la dépense d'électricité (17.3 Md€). Globalement, cette dépense représente un peu plus de 1% des dépenses de consommation des ménages médians, ce qui paraît parfaitement abordable pour l'ensemble de ménages.

La dépense d'eau, même si elle est faible, est néanmoins supérieure à la dépense de pain (6.6 Md€). Elle pourrait poser problème pour une partie des ménages appartenant au premier quintile ou au premier décile de revenus²⁰⁵ et plus particulièrement pour 1.2 million de personnes ayant un revenu inférieur à 40% du revenu médian²⁰⁶ (Tableau 3). Comme le prix de l'eau augmente plus vite que l'indice des prix (voir section 1.2 du rapport principal), le prix de l'eau risque de créer un problème.

204 Sondage TNS Sofres Lyonnaise des eaux, 2004. 79% des abonnés considèrent le prix comme élevé ou très élevé. NB : cher et élevé ne sont pas synonymes. 58 à 62% des personnes interrogées en France ont répondu que l'eau est plutôt chère. Mais 59% ne peuvent citer le prix du m³. 80% du public est convaincu que le prix va augmenter. Voir "Les Français et l'eau. Dix ans d'opinions et d'études, 1995-2005", CIEau, 2005 "Les deux tiers des gens admettent depuis 5 ans qu'ils ignorent le prix de l'eau alors que 75% des sondés prétendaient le contraire en 1996", *Journ'eau*, n°641, 28/4/2008. Dans l'enquête "Les Français et l'eau" (Baromètre 2008 CI EAU/TNS Sofres), 64 % des français ne connaissent pas le prix du mètre cube en 2008. Chez les autres, il est souvent surestimé. Mais le montant payé chaque année est globalement connu, sauf chez ceux qui le paient dans leurs charges. 60 % trouvent le tarif plutôt cher, tandis que 11 % ne se prononcent pas.

²⁰⁵ En France, le niveau de vie moyen du premier quintile est supérieur de 20% à celui du premier décile et la limite supérieure du premier décile de niveau de vie est supérieure de 25% au niveau de vie moyen des personnes de ce décile. La répartition par décile (Figure 2) a été établie par Arnaud Reynaud. ("Assessing the impact of public regulation and private participation on water affordability for poor households : An empirical investigation of the French case" (septembre 2006).

²⁰⁶ Le nombre de personnes dont le revenu disponible est inférieur à 40% du revenu médian a augmenté entre 2002 et 2005 de près de 14%. L'aggravation de la pauvreté se traduit notamment par des difficultés à payer l'eau et à se soigner.

3. L'indice d'abordabilité de l'eau potable

Le problème du caractère abordable des services de l'eau ne concerne réellement que les personnes qui payent un prix relativement élevé pour l'eau et qui ont de faibles moyens. Le caractère abordable de l'eau ou "abordabilité" est caractérisé par un indice qui compare la dépense d'eau et d'assainissement d'un ménage avec le revenu disponible ou le niveau de vie. Si l'on considère un groupe de ménages, on comparera la dépense moyenne du groupe à son revenu disponible moyen. Comme le prix de l'eau et le niveau de revenu varient beaucoup selon les régions et le type de ménage, l'indice d'abordabilité parfois appelé "taux d'effort" des ménages varie entre 0.5 et 10 %. Le débat sur l'inabordabilité de l'eau concerne plus particulièrement la minorité des personnes dont l'indice dépasse 3% soit qu'elles aient un revenu relativement faible, soit qu'elles habitent une région où l'eau a un prix relativement élevé.

Tableau 3
CARACTÉRISTIQUES DE LA POPULATION FRANÇAISE (2004)

	Médians	<i>Revenu disponible des ménages du</i>		
		<i>1er décile</i>	<i>Pauv.<50%</i>	<i>Pauv.<40%</i>
<i>Population (millions)</i>	31	6.2	3.63	1.26
<i>Proportion (%)</i>	50	10	6.2	2.2
<i>Seuil de rev.disp. ménages</i>	24 599	11 477	-	-
<i>(€/ménage)</i>		<i>(moy. 8790)</i>		
<i>Seuil de niveau de vie</i>	15 770	9040	7885	6308
<i>(€/uc)</i>		<i>(moy.7240)</i>		

NB: le RMI pour une personne est de 5 015 €/an. Les limites de pauvreté sont le premier décile, 50% et 40% du revenu médian. Les personnes les plus concernées par l'abordabilité de l'eau sont celles sous le seuil de pauvreté de 40%.

Encadré 1

REVENU DISPONIBLE DES MÉNAGES DÉMUNIS

Selon l'INSEE, la masse totale des revenus disponibles des ménages en France en 2004 est de 718 Md€ pour 24.8 millions de ménages. Le revenu disponible moyen des ménages est de 28 935 € (16 290 € pour une personne seule, 41 337 € pour un couple avec deux enfants et 34 861 € pour un ménage de l'agglomération parisienne). La limite supérieure du revenu disponible des ménages du premier décile est de 11 477 €. Les ménages du décile inférieur reçoivent 3% de la masse totale des revenus, soit 8 790 € par ménage (77% de la limite supérieure du décile). Le revenu moyen des ménages du premier décile est 3.3 fois plus faible que le revenu moyen des ménages dans la population. A consommation égale d'eau, les ménages du premier décile consacrent à l'eau une part de leurs revenus plus du triple de celle consacrée par les ménages ayant des revenus moyens.

Encadré 2

L'EAU DANS LES DÉPENSES DES MÉNAGES FRANÇAIS

La consommation d'eau potable de l'ensemble des 24.8 millions de ménages français représente environ 3400 millions de m³/an (sans les PME) et aurait coûté 7 Md€ en 2004²⁰⁷ selon l'INSEE, c.-à-d. moins que les valeurs retenue par le BIPE (9.7 Md€).²⁰⁸ Cette estimation des dépenses correspond à un prix unitaire de 2.05 €/m³ (distribution et assainissement compris), ce qui paraît anormalement faible²⁰⁹ et pourrait être augmenté pour atteindre environ 8.9 Md€ (360 €/ménage).²¹⁰

Pour caractériser l'ampleur de la dépense d'eau de l'ensemble des ménages français, il convient de comparer la somme des factures d'eau des ménages (7 Md€ selon l'INSEE) à la "masse des revenus disponibles" au sens des études de consommation et de répartition des revenus (718.7 Md€), soit 0.97 % de la masse des revenus.²¹¹

*Après correction de la sous-estimation des dépenses d'eau et d'assainissement des ménages par l'INSEE, les factures d'eau représentent 1.24% du revenu disponible moyen des ménages (28 973 € en 2004 au sens des études de la consommation). Si l'on se réfère aux revenus disponibles médians (plus faibles que les revenus moyens), les factures d'eau représentent **1.46% du revenu médian disponible** des ménages (24 599 €).*

²⁰⁷ Georges Consalès : La consommation des ménages en 2006, *Insee Résultats*, n° 71, 2007.

²⁰⁸ Selon le BIPE ("Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France", oct. 2006), la dépense d'eau potable est de 9.7 Md€ sans les gros usagers mais avec les PME.

²⁰⁹ Selon l'IFEN ("Les services publics de l'eau en 2004"), 4.31 Mdm³ sont vendus à 23 M d'abonnés à un prix de 3 €/m³, soit 12.9 Md€ dont une partie indéterminée pour des usages non domestiques.

²¹⁰ La consommation moyenne d'eau par ménage pour 100 ménages (20 d'une personne, 30 de 2 personnes, 30 de 3 personnes, 15 de 4 personnes et 5 de 5 personnes), soit 255 personnes, est de 110 l par ménage sur la bases des variations selon la taille des ménages (65, 100, 125, 145) (soit 43 l par personne). Plus le nombre de personnes dans le ménage augmente, moins il faut d'eau par personne.

²¹¹ INSEE : Les revenus et le patrimoine des ménages, 2006, *INSEE Références*, 2007. Fiches thématiques sur les revenus des ménages.

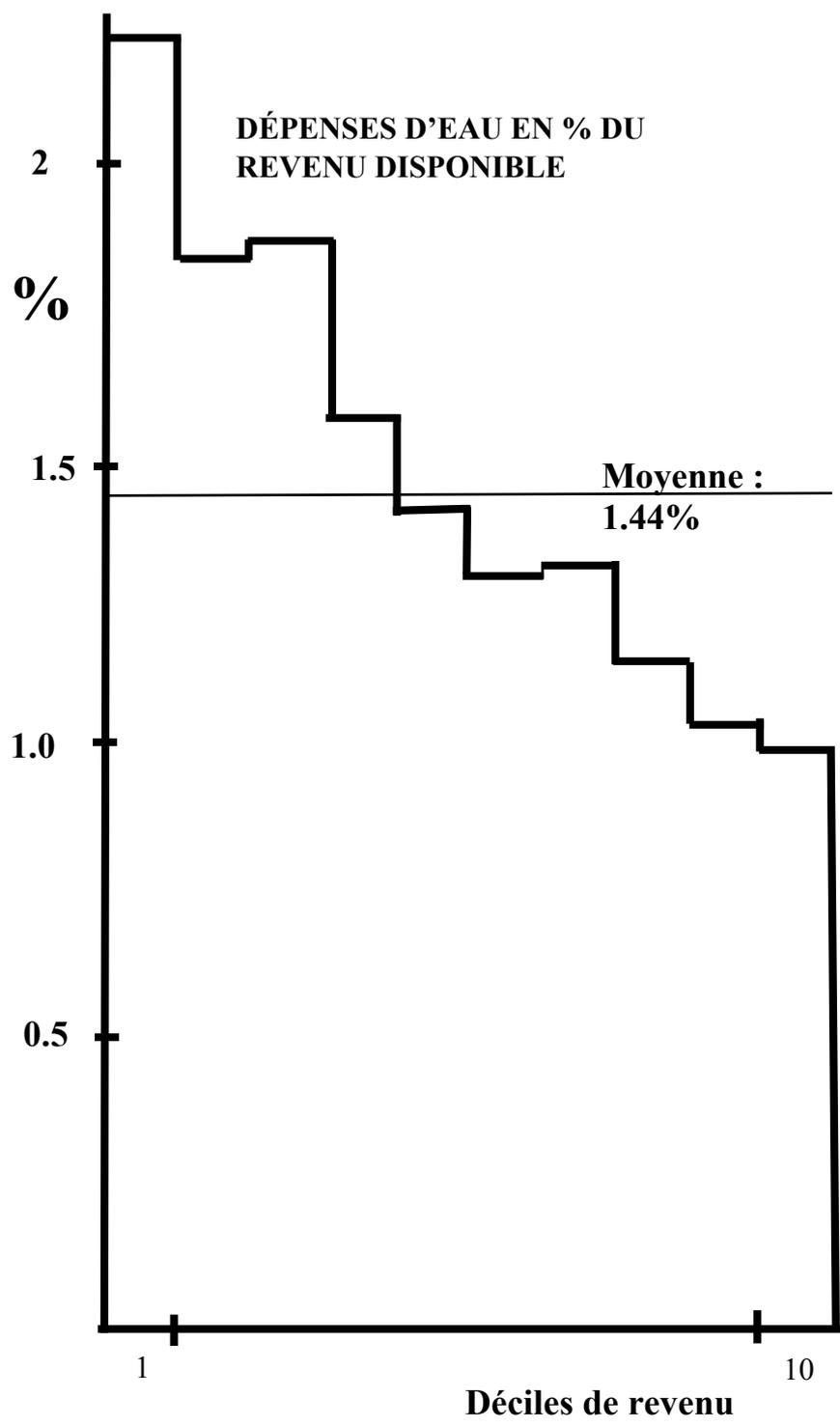


Figure 2. DÉPENSES D'EAU EN FONCTION DU REVENU DISPONIBLE DES MÉNAGES (France)
 (Source : A. Reynaud).

4. Variations de l'indice d'abordabilité

L'indice d'abordabilité est 1.46% pour les ménages médians sur la base d'une dépense d'eau de 360 € (Encadré 2), soit 120 m³ d'eau (consommation normée) à 3 €. L'indice d'abordabilité varie avec le revenu du ménage (Figure 2 et aussi Figure 3 du rapport principal) et le tarif pour l'eau et l'assainissement (variation spatiale).

a) Variations avec le revenu (Figure 2)

Indice des ménages (Encadré 1)

L'indice d'abordabilité pour les ménages du premier décile de revenu (moyenne des revenus du premier décile 8 790 €/ménage) est de **4.1%**. Si l'on se base plutôt sur le niveau de vie moyen²¹² des personnes du 1er décile (7 240 €/uc) et un coefficient 1.27 représentatif de la taille moyenne de ces ménages, le niveau de vie par ménage est 9 195 €, soit un indice d'abordabilité de 3.9%. Pour les personnes au seuil de pauvreté de 50% (7885 €/uc), le même calcul donne un niveau de vie par ménage de 10 013 € et un indice de 3.6%. Mais pour la moyenne des ménages sous le seuil de pauvreté, le niveau de vie est 20% plus faible (8 010 €) et l'indice vaut alors **4.49%**. Ces calculs montrent que l'indice peut prendre des valeurs très supérieures à 3% pour une dépense d'eau est de 360 €/an.²¹³

Indice d'une personne seule

Les personnes les plus concernées par le prix de l'eau sont les personnes seules ayant un abonnement à l'eau individuel avec un niveau de vie égal ou inférieur à:

- a) la limite supérieure du premier décile de niveau de vie (753 €/mois en 2004²¹⁴) ;
- b) la moitié du niveau de vie médian (seuil de pauvreté à 50%)
(seuil : 657 €/mois) ;
- c) la moyenne des niveaux de vie des personnes appartenant au premier décile de niveau de vie (575 € par mois) ;
- d) la moyenne des niveaux de vie des personnes sous le seuil de pauvreté

²¹² Le niveau de vie est déduit du revenu disponible du ménage compte tenu de la composition du ménage. Par construction, le niveau de vie est le même pour tous les membres du ménage. Le revenu disponible et le niveau de vie d'une personne seule sans enfant sont les mêmes.

²¹³ Il se peut que les ménages démunis consomment en moyenne moins que la norme habituelle de 120 m³.

²¹⁴ D. Demailly et E. Raynaud : Revenus et pauvretés depuis 1996. Insee. Le quintile inférieur de la population reçoit 9.6% de la la masse des revenus.

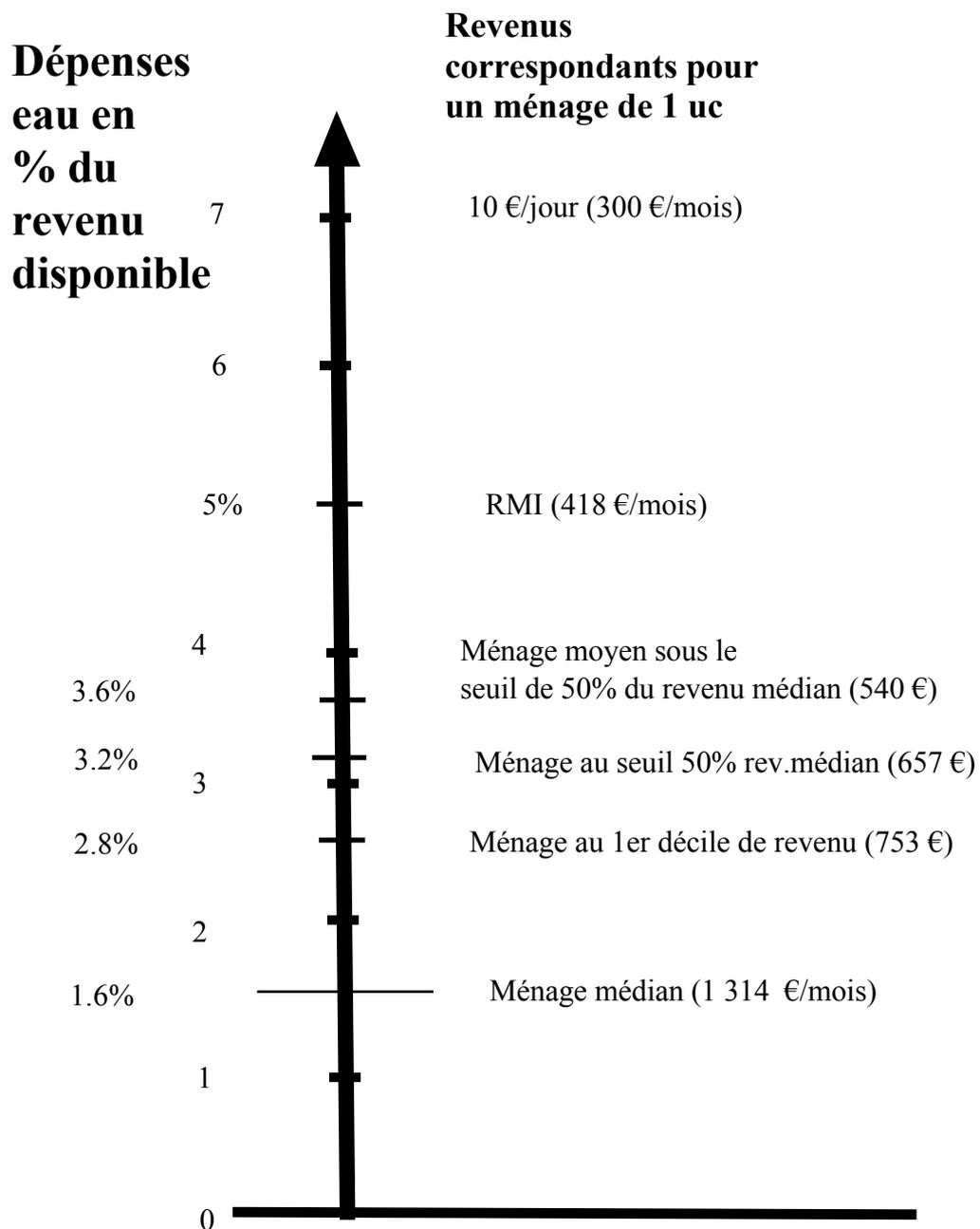


Figure 3. DÉPENSES D’EAU EN % DU REVENU DISPONIBLE (Calcul pour des personnes seules ayant des dépenses d’eau de 21 €/mois)

(540 €/mois)²¹⁵ ;

e) la limite des minima sociaux (par exemple, les bénéficiaires du RMI, 418 €/mois, 1.27 million de ménages ou les bénéficiaires du minimum vieillesse, 588 €/mois).

Grâce aux aides sociales en France, les personnes qui ont à payer des factures d'eau ont généralement des niveaux de vie supérieurs à 300 €/mois (3 600 €/uc).²¹⁶

Si la facture d'eau d'une personne seule (ménage de 1 uc) est de 21 €/mois²¹⁷, l'indice d'abordabilité (Figure 3) est de :

- 1.6% pour les personnes ayant le revenu médian
- 2.8% pour la personne à la limite supérieure du premier décile ;
- 3.2% pour la personne au seuil de pauvreté à 50% ;
- 3.6% pour la personne ayant le revenu moyen des personnes sous le seuil de pauvreté (50%) ;
- 3.9% pour la personne au seuil de pauvreté à 40% ;
- 5.0% pour la personne au RMI (418 €/mois);
- 7.0% pour la personne n'ayant que 10 € par jour pour vivre.²¹⁸

Ces chiffres montrent que les 1.2 million de personnes sous le seuil de 40 % du revenu médian, et en particulier les titulaires du RMI, risquent de devoir consacrer à l'eau et l'assainissement une partie significative de leurs faibles revenus si aucune mesure particulière de solidarité n'est prise. Est-il "normal" qu'une personne pauvre doive consacrer 5% de ses revenus pour payer l'eau alors qu'un ménage médian ne consacre que 1.6% ? Si aucune mesure n'est prise, c'est bien ce qui se passera et la facture d'eau contribuera aux graves difficultés financières des titulaires du RMI.

²¹⁵ Le niveau de vie des personnes au seuil de pauvreté de 50% est environ 21.6% au dessus du niveau de vie moyen de l'ensemble des personnes sous ce seuil.

²¹⁶ Les personnes sans papiers, les personnes qui ne recourent pas aux services sociaux et les SDF peuvent avoir des revenus plus faibles. Il existe un grand nombre de personnes sans ressources qui ne demandent pas l'aide sociale en plus de celles qui n'y ont pas droit. L'enquête sur les revenus des SDF a donné un niveau de vie médian de 390 E/mois, soit 32% de la moyenne nationale française.

²¹⁷ Abonnement : 36 E/an + consommation 6 x 3 E X 12. Total : 252 €, soit 21 E/mois.

²¹⁸ Des indices élevés d'abordabilité sont observés parmi les plus démunis. En Angleterre, les dépenses d'eau représentent 1.3% du revenu médian, mais elles atteignent 5.6% des revenus des 5% des personnes ayant les plus faibles revenus, 8% des revenus des 2% les plus pauvres et 10.5% des 1% les plus pauvres.

b) Variations spatiales

L'indice d'abordabilité de l'eau devrait être évalué au niveau des municipalités ²¹⁹ pour donner une meilleure image de la réalité²²⁰ car le prix de l'eau et de l'assainissement pour un service similaire peut dépasser dans certaines municipalités de 50% la moyenne nationale et que le revenu des ménages démunis dans une municipalité peut être inférieur de 25% à la moyenne nationale. Dans ces conditions, **l'indice d'abordabilité des ménages démunis peut atteindre dans quelques cas le double de la moyenne nationale pour les ménages démunis. Cet écart est troublant et mérite que l'on y remédie.**

A titre d'exemple, nous examinons la part de l'eau dans les budgets de la Corse et du Nord, représentatifs de régions pauvres²²¹ et dans les budgets de l'Ile-de-France, une région plus riche où se trouvent des départements pauvres.

Corse

En Corse, le prix de l'eau est de 222 €/habitant à comparer à la moyenne nationale de 177 € (+ 25%) tandis que le niveau de vie médian (revenu disponible du ménage par uc) est de 14 602 € par personne à comparer au niveau national de 16 061 € (- 9%). L'indice d'abordabilité en Corse est donc nettement plus élevé qu'au plan national. Dans le cas des ménages du premier décile de revenus, l'écart des revenus avec la moyenne nationale du premier décile est plus élevé (+16%) et l'indice d'abordabilité de l'eau pour ces ménages est donc encore plus grand (+49%).

Nord-Pas-de-Calais

Dans le Nord-Pas-de-Calais, l'indice d'abordabilité est plus élevé que la moyenne nationale car l'eau y est plutôt chère et le revenu disponible y est plutôt faible (Tableau 4).

²¹⁹ Les départements ayant la plus forte proportion de personnes démunies (seuil de 60% du revenu disponible médian) sont l'Aude (18%), les Bouches-du-Rhône (16.1), le Cantal (17.4), la Corse (18.8), la Creuse (17.6), le Gard (17.3), l'Hérault (17.0), le Nord (16.9); le Pas-de-Calais (16.6), les Pyrénées-Orientales (18.0), la Seine-Saint-Denis (18.0). Pour la France, la moyenne nationale est de 11.7%.

²²⁰ Pour une moyenne nationale de 2.8 E/m³ en 2001, 7% des abonnés payent plus de 4 E, environ 1 % plus de 5 E tandis que 10% payent moins de 2 E. En 2004, pour un prix moyen de 3.01 E pour 120 m³, le prix était inférieur à 1 E/m³ dans 5% des communes et dépassait 4.4 E/m³ dans 5% des communes (IFEN, *Les services publics de l'eau en 2004, 2007*).

²²¹ Les trois régions où les personnes ont les plus faibles niveaux de vie dans la métropole sont la Corse (7 277 €/uc), le Languedoc-Roussillon (7 698 €/uc) et le Nord-Pas de Calais (7 815 €/uc) à comparer à une moyenne nationale de 8 691 €/uc en 2000-2004.

Dans de nombreuses communes de cette région²²², l'indice d'abordabilité pour les ménages médians dépasse 2.5%, ce qui signifie que les plus démunis doivent consacrer plus de 5% de leurs revenus pour l'eau. Aucune autre région française n'a autant de personnes endettées pour l'eau en chiffres absolus comme en chiffres relatifs.²²³

Tableau 4

INDICES D'ABORDABILITÉ DANS LE NORD DE LA FRANCE

	<i>Rev. disp.</i> <i>moyen</i> <i>€/mén.</i>	<i>Facture</i> <i>120 m³/an</i> <i>€/mén.</i>	<i>Indice abord.</i> <i>mén. médian</i> <i>%</i>
<i>Aisne</i>	<i>23 499</i>	<i>455</i>	<i>1.94</i>
<i>Nord</i>	<i>24 314</i>	<i>366</i>	<i>1.51</i>
<i>Pas-de-Calais</i>	<i>23 194</i>	<i>428</i>	<i>1.85</i>
<i>Somme</i>	<i>23 796</i>	<i>382</i>	<i>1.61</i>
<i>Moyenne nationale</i>	<i>28 340</i>	<i>360</i>	<i>1.27</i>

Ile-de-France

Le cas de l'Ile-de-France est très particulier car le revenu disponible médian dans cette région est supérieur à la moyenne nationale, mais pour les personnes appartenant au premier décile de revenu, la situation est très différente.²²⁴ On constate en particulier que le revenu fiscal de ce décile à Paris et en Seine-Saint-Denis est plus faible que la moyenne nationale (Tableau 5). A Paris, ceci est corrigé par un prix relativement faible pour l'eau mais dans la

²²² Arnaud Courte cuisine : "Water Prices and Households' Available Income: Key Indicators for the Assessment of Potential Disproportionate Costs - Illustration from the Artois-Picardie Basin (France)," IWG-Env, International Work Session on Water Statistics, Vienna, June 2005.

²²³ Secours catholique : *La géographie de la pauvreté*, 2007.

²²⁴ France-Line Mary-Portas : Les revenus fiscaux des ménages franciliens en 2003 : Plus élevés à l'ouest et plus dispersés au centre de la région, INSEE Ile-de-France. Faits et chiffres, n°114, fév. 2006.

Seine-Saint-Denis où le prix de l'eau est plus élevé, on observe une situation d'inabordabilité de l'eau pour les ménages démunis. On notera que le prix de l'eau varie dans ce département entre 3.83 et 4.92 €/m³ selon la municipalité. 225

Tableau 5

INDICES D'ABORDABILITÉ EN ILE-DE-FRANCE

	<i>Prix du m³ en 2008</i>		<i>Revenu fiscal 1er décile (€)</i>		<i>Ratio indices</i>
		<i>Indice</i>		<i>Indice</i>	
<i>Paris</i>	2.77	92	4978	86	107
<i>Seine-Saint-Denis</i>	4.14	138	3709	64	215
<i>Hauts-de-Seine</i>	3.96	132	6426	111	119
<i>IDF</i>	3	100	5706	99	101
<i>France métropol.</i>	3	100	5766	100	100

NB : le revenu fiscal est très inférieur au revenu disponible pour les personnes du premier décile

5. Incidence du prix de l'eau sur le budget des ménages démunis

Les observations faites ci-dessus montrent que certains ménages français doivent consacrer une part relativement importante de leurs revenus aux services de l'eau. Pour un RMIste, il s'agit de plus de 5% dans certaines régions d'eau chère. Certains ménages démunis doivent donc consacrer pour l'eau plus du double d'un ménage démunis et plus du quadruple d'un ménage médian. Une telle disparité géographique pourrait justifier la prise de mesures correctrices adaptées à chaque situation. Il va de soi que la réduction des dépenses d'eau ne modifie pas de façon sensible l'état de précarité des personnes.

Bien que l'eau représente une faible part du budget des ménages, les Français sont conscients que le prix de l'eau est une charge pour les plus démunis et sont favorables à des

²²⁵ Bobigny : 3.89 E/m³, Aulnay, 4.60 E/m³, Pavillon-sous-Bois, 4.65 E/m³.

mesures pour rendre l'eau plus abordable.²²⁶ Mais ils ignorent les disparités sur la fraction des dépenses pour l'eau sont parfois très grandes. Le message dominant selon lequel que l'eau n'est pas chère ne doit pas occulter le fait qu'elle est devenue très chère pour certaines personnes dans certaines régions. Il ne fait pas de doute que les conditions d'accès à l'eau ne sont pas "économiquement acceptables" pour une petite minorité d'utilisateurs et que des mesures devraient être prises pour mettre en œuvre la loi du 30 décembre 2006 dans les municipalités où l'eau est chère. Cette question a notamment été soulevée dans un rapport récent à l'Assemblée nationale.²²⁷

Certaines municipalités ou conseils généraux pourraient se rendre compte que le prix de l'eau est devenu suffisamment élevé pour justifier un traitement particulier pour rendre l'eau plus abordable pour certaines catégories d'utilisateurs démunis. Le problème est qu'il n'existe pas de valeurs de référence ou de méthode reconnue²²⁸ pour déterminer à partir de quel prix l'eau ne serait plus disponible "dans des conditions économiquement acceptables" et accessoirement qu'il est désagréable pour les municipalités ou les distributeurs de devoir reconnaître que l'eau est plus particulièrement chère.

Pour corriger cette situation, il faudrait s'efforcer de fixer le seuil au delà duquel une action serait prise pour rendre l'eau moins coûteuse. Ce seuil lié de façon directe au prix de l'eau, à la composition du ménage et à son revenu devrait encourager la municipalité ou

²²⁶ Selon une enquête effectuée pour le Ministère de l'Ecologie (publiée en 2003), une très forte majorité des Français souhaite aider les personnes en difficulté en France à accéder à l'eau (86% des sondés, 60% des réponses volontaires et 98% des jeunes). Ils sont favorables à des "mesures spéciales, comme la gratuité, ou des aides, afin de garantir l'accès à l'eau potable aux personnes en difficulté". Dans la "Consultation du public sur les enjeux de l'eau à l'horizon 2015" (AESN, déc. 2005), il apparaît que le public est majoritairement en faveur d'une première tranche gratuite correspondant aux besoins vitaux (75%) et à aider les actions de coopération décentralisée dans le secteur de l'eau (73%).

²²⁷ A. Flajolet et A. Chassaigne : Rapport d'information n°626 sur la mise en application de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, Ass. nat., janvier 2008. "L'article 1er de la loi sur l'eau proclame un « droit à l'eau » qui mériterait de trouver une mise en œuvre plus concrète dans le reste de la loi. Alors que le dispositif d'interdiction des coupures d'eau en hiver et de traitement social des impayés de facture d'eau semble insuffisant, le débat actuel sur le pouvoir d'achat des Français incite à créer un *tarif social de l'eau*, sur le modèle de ce qui existe déjà dans le domaine de l'électricité, et consistant en un abattement forfaitaire du prix de l'eau sur les premiers mètres cubes d'eau consommés". "Il apparaît en outre qu'un dispositif de tarification sociale a été mis en œuvre dans le domaine de l'électricité, concernant les ménages les plus modestes. L'article 4 de la loi n° 2000-108 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité prévoit en effet que "*les tarifs aux usagers domestiques tiennent compte, pour les usagers dont les revenus du foyer sont, au regard de la composition familiale, inférieurs à un plafond, du caractère indispensable de l'électricité en instaurant pour une tranche de leur consommation une tarification spéciale "produit de première nécessité"*". Pour l'application de cette disposition, le décret n° 2004-235 ainsi que plusieurs dispositions réglementaires prévoient que les foyers ayant des ressources annuelles de moins de 5 520 euros ont une réduction de 30 à 50 % du montant de la facture sur les 100 premiers kWh mensuels de consommation. Une telle disposition serait transposable au domaine de l'eau, en prévoyant une telle réduction sur les 40 premiers litres journaliers. Selon certains calculs, une telle mesure pourrait avoir un coût relativement limité, de l'ordre de 100 millions d'euros par an."

²²⁸ Pour le Professeur B. Drobenko, l'art. 1 de la LEMA fait référence à des "critères économiques et financiers indéterminés". Voir "La LEMA entre attermoissements et renoncements", *R.J.E.* 2/2007 (p.141)..

l'intercommunale à créer un tarif réduit de l'eau . Les CCAS et les FSL départementaux pourraient distribuer des aides à la personne comme ils le font déjà pour l'électricité.²²⁹

Encadré 3

SEUILS D'INABORDABILITÉ DE L'EAU

(voir Tableau 16 du rapport principal)

Encadré 4

SUBVENTIONS CIBLÉES POUR LUTTER CONTRE L'INABORDABILITÉ DE L'EAU

(voir Tableau 17 du rapport principal)

²²⁹ Le prix de l'électricité varie peu entre différents points du territoire alors que celui de l'eau varie beaucoup. Il existe quelques systèmes de péréquation géographique des prix de l'eau au niveau départemental, notamment en Vendée, en Charente et en Gironde. Le Fonds d'Harmonisation du Prix de l'Eau (FHPE) de la Gironde créé en 1980 est un fonds de solidarité destiné à permettre aux collectivités de réaliser les travaux nécessaires à la mise à niveau de leurs ouvrages en matière d'eau potable. Il est alimenté par un prélèvement sur chaque mètre cube d'eau vendu et par une participation financière du Conseil Général. Lorsque des régies municipales se fondent dans une plus grande régie, il s'établit parfois un prix unique pour la grande régie.

Tableau 6**INDICES D'ABORDABILITÉ DES MÉNAGES DÉMUNIS EN EUROPE (%)**

<i>Sources :</i>	<i>IWA</i>	<i>BIPE*</i>	<i>NUS</i>
<i>Danemark</i>	3.8	-	3.5
<i>Royaume-Uni</i>	3.7	3.4	2.8
<i>Portugal</i>	3.4	-	-
<i>France</i>	3.1	1.7	2.5
<i>Allemagne</i>	2.9	3.5	4.3
<i>Autriche</i>	2.9	-	-
<i>Finlande</i>	2.9	-	2.2
<i>Belgique</i>	2.6	-	2.8
<i>Suède</i>	2.5	2.4	2.1
<i>Suisse</i>	2.4	-	-
<i>Pays-Bas</i>	2.2	5.8	3.0
<i>Espagne</i>	2.0	2.5	1.9
<i>Italie</i>	1.6	2.8	0.8
<i>Norvège</i>	1.3	-	-
<i>Moyenne :</i>	2.6	3.2	2.6

NB: Il existe des écarts notables entre les indices selon les sources de données. Les chiffres du BIPE concernent les capitales, les autres chiffres une moyenne des cinq grandes villes. Pour une comparaison internationale, nous avons privilégié les données de dépenses d'eau selon l'IWA et les revenus disponibles médians selon l'OCDE.

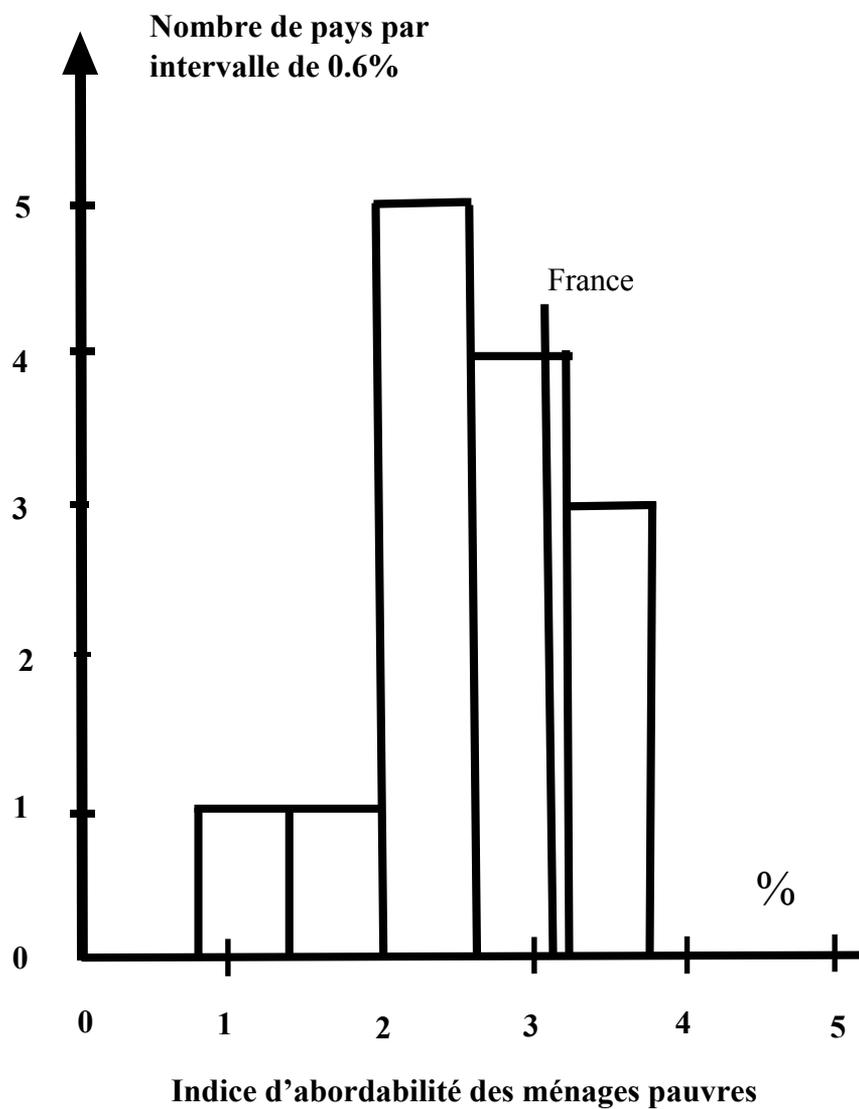


Figure 4. HISTOGRAMME DES INDICES D'ABORDABILITÉ EN EUROPE
(14 pays industrialisés dont la France)

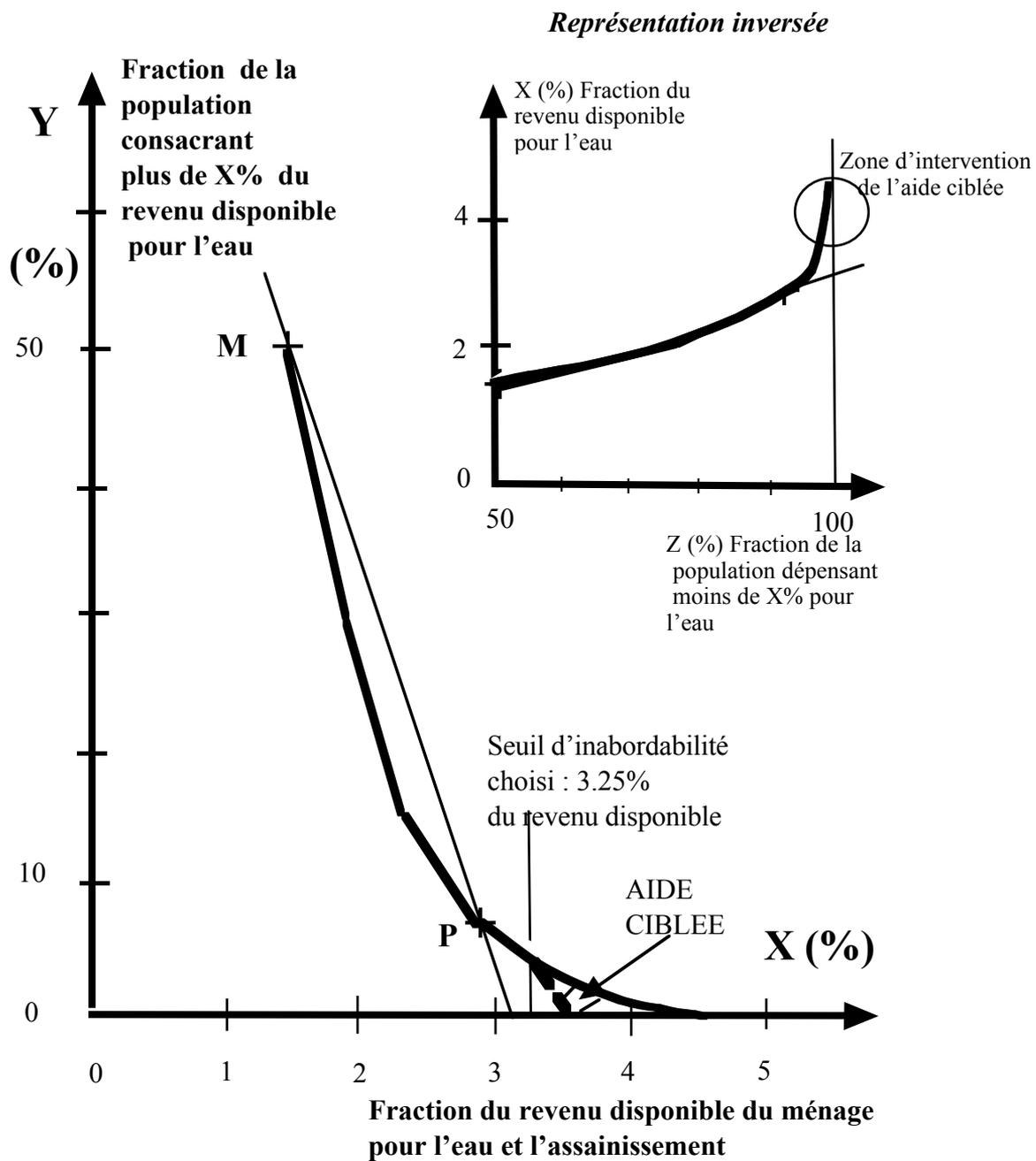


Figure 5. DISTRIBUTION DES DÉPENSES POUR L'EAU

(Dans cet exemple, 50% de la population française dépense pour l'eau et l'assainissement plus de 1.46% et 7% dépense plus de 2.9% du revenu disponible. Les mesures d'aide ciblée prises si l'indice dépasse 3.25% permettent de limiter les dépenses à moins de 3.5%).

Encadré 5

LES FSL INTERVIENNENT POUR RENDRE L'EAU PLUS ABORDABLE

L'examen de la pratique des services d'action sociale en France en cas de dette d'eau²³⁰ fait apparaître que les dettes d'eau des ménages démunis sont partiellement prises en charge au niveau départemental si le revenu du ménage est inférieur à environ 1.5 fois le RMI. Au niveau de 2 fois le RMI (836 €/mois), aucune aide pour l'eau n'est généralement fournie et la personne seule doit dépenser pour l'eau, par exemple, 19 €/mois²³¹, soit 2.3% de son revenu.

Au niveau de 1.5 fois le RMI (627 €/mois), le volet eau du Fonds de solidarité pour le logement (FSL) offre généralement sur demande et en cas de dette d'eau une aide de l'ordre de 25% ou plus de la facture d'eau (4.75 €/mois), ce qui fait que le prix de l'eau ne représente plus que 2.3% du revenu au lieu de 3%. Pour les personnes très démunies qui ne disposeraient, par exemple, que de 350 €/mois, une aide de 50% de la facture d'eau (9.5 €) pourrait vraisemblablement être attribuée. Dans ce cas, la part du budget consacrée à l'eau serait ramenée de 5.4% à 2.7%. La Figure 6 illustre une politique de plafonnement de la fraction du revenu consacrée à l'eau à environ 3% par des aides de 25% et de 50%.

Plus généralement, il a été établi que l'aide pour les dettes d'eau pour toute la France représente en 2006 en moyenne 140 € par bénéficiaire, soit 39 % d'une facture standard de 360 €. L'indice d'abordabilité pour les bénéficiaires de cette aide passe donc de 4% à 2.4% du revenu disponible si son revenu est tel qu'il aurait dû consacrer 4% à l'eau en l'absence d'aide. Si le niveau initial de l'indice est de 5%, il est ramené à 3.05 % grâce à l'aide reçue.

Compte tenu de la pratique française en matière de dettes d'eau, il semble que la part consacrée à l'eau potable des revenus d'un ménage démunissant ayant des dettes d'eau est implicitement limitée à environ 2.5 - 3%. Le niveau exact de cette limite est laissé à

230 Henri Smets : *La prise en charge des dettes d'eau des usagers démunis en France*, Académie de l'eau, 2008. Editions Johanet, Paris, 2008.

231 $5 \text{ m}^3 \text{ à } 3 \text{ E} + 4 \text{ E} = 19 \text{ E/mois}$. Si le prix de l'eau est de 13 E / mois, la personne médiane ayant le revenu médian (1314 E /mois), dépenserait 1% de son budget pour l'eau et la personne au sommet du premier décile de revenu dépenserait 1.7%. Une politique envisageable consisterait à donner une aide de 25% de la facture aux personnes qui ont moins que la moitié du revenu médian (657 E/mois) . Dans ce cas, ces personnes (6.2% de la population) payeront pour l'eau 1.5% de leur budget au lieu de 2% et la personne moyenne de ce groupe de personnes démunies (revenu de 540 E) payera 1.8% au lieu de 2.4%. Pour une personne de revenu égal au RMI (418 E), la facture d'eau atteindrait 3.1% du budget, mais 2.33% avec une aide de 25 %. Si l'aide pour l'eau atteint 45% pour les personnes ayant des revenus inférieurs ou égaux à 350 E, la facture d'eau passe de 3.7% à 2% du budget. Si le prix de l'eau est plus élevé (25 E/mois), la personne ayant un revenu égal à 50% de la médiane (657 E/mois) et recevant une aide de 25% payera pour l'eau 2.8% de son budget au lieu de 3.8% et la personne moyenne de ce groupe démunissant (revenu de 540 E) payera 3.5% au lieu de 4.6%.

l'appréciation des services sociaux (FSL au niveau départemental) qui définissent le montant de leur intervention et le montant maximal de la dépense pour l'eau qui reste à charge de l'usager.

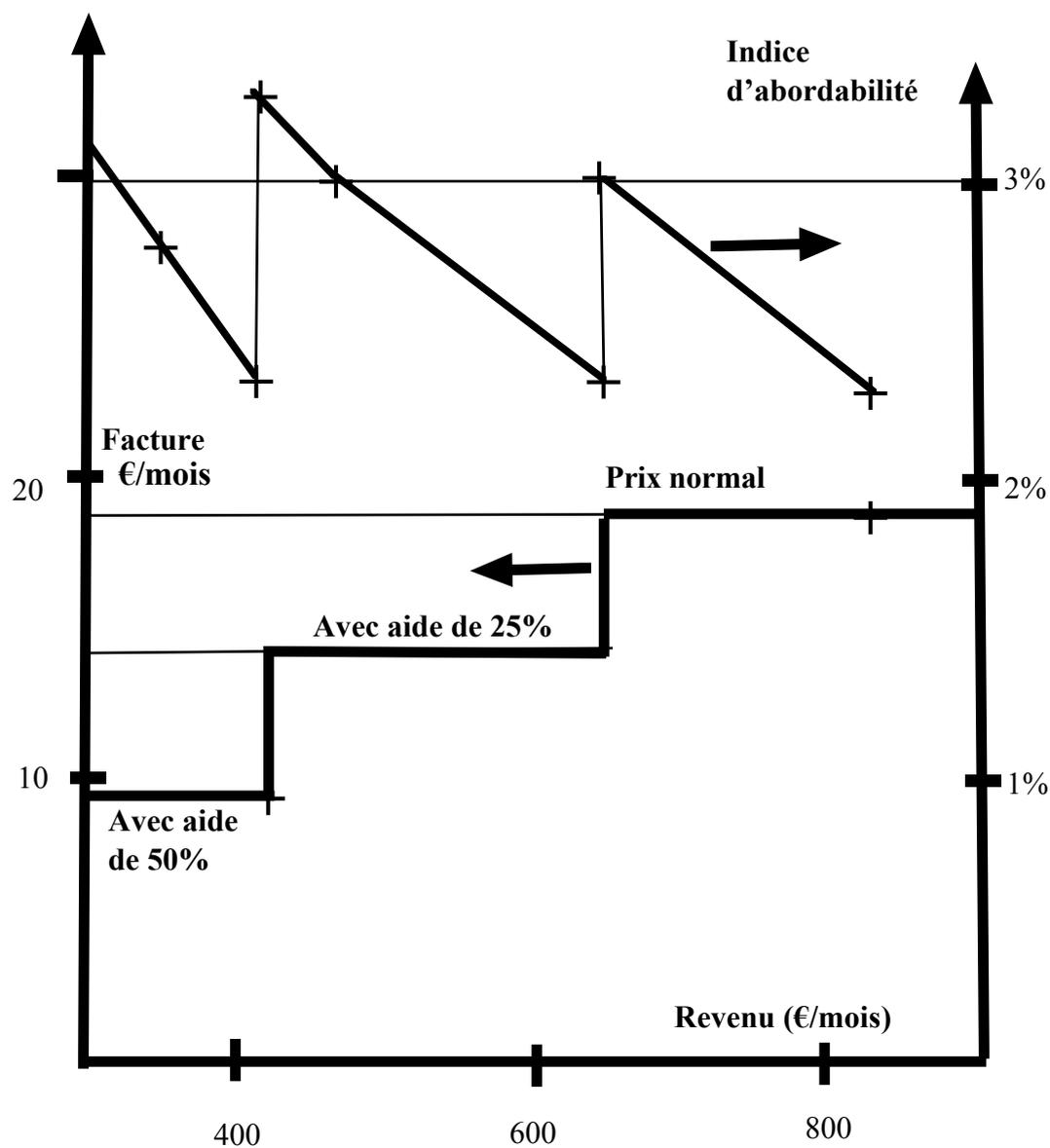


Figure 6. FACTURES D'EAU AVEC AIDE CIBLÉE
 (aide de 25% si le revenu est compris entre 1.5 RMI et RMI
 et aide de 50 % si le revenu est inférieur au RMI)

6. Choix du seuil d'inabordabilité

Pour fixer le seuil d'inabordabilité de l'eau, les décideurs pourront faire appel à diverses approches qui ne définissent pas un seuil mais donnent des informations utiles pour le choix qu'ils ont à faire.

a) Rationalité économique dans le choix des aides pour l'eau dans le cadre français (cohérence)

Compte tenu du fait que le volet eau du FSL verse généralement une aide pour l'eau lorsque le demandeur endetté gagne moins que 1.5 fois le RMI (Encadré 5), il serait possible de fixer le même revenu pour le seuil d'inabordabilité, soit le revenu de $418 \times 1.5 = 627$ € (ce qui correspond à peu près au niveau de pauvreté à 50% du revenu médian (657 €)). Pour une dépense d'eau de 21 €/mois, l'indice d'abordabilité au delà duquel une intervention du FSL a lieu en cas de dettes est de **3.35%** (21/627).

b) Analogie avec les indices d'abordabilité observés à l'étranger

En Europe, les valeurs habituelles des indices d'abordabilité des ménages démunis (Première partie) se situent dans leur grande majorité entre 2 et 3% . Comme la France a un indice plutôt élevé (Tableau 6 et Figure 4), il serait probablement raisonnable de choisir un seuil d'inabordabilité pour les ménages démunis pas trop supérieur au niveau de **3% qui dépasse ce qui est généralement observé dans de nombreux pays.**

Le seuil d'inabordabilité de l'eau est un concept utilisé par les gouvernements du Royaume-Uni et plus particulièrement en Irlande du Nord où il est de **3%**. Pour les États-Unis, les seuils mis en œuvre dans les États fédérés sont plus faibles que le seuil fédéral de 4% (qui sert surtout à limiter les subventions fédérales) (Encadré 3).

c) Recommandations d'organisations internationales

Plusieurs organisations internationales ont recommandé des seuils ou des référence pour l'indice d'abordabilité des ménages pauvres afin de limiter le prix de l'eau et de l'assainissement (PNUD : 3% ; OCDE et UE : 4% ; BAD : 5%, etc.) . Appliqué au cas d'un pays développé, il conviendrait que le prix de l'eau devrait être tel que le seuil d'inabordabilité de **3%** ne soit dépassé que dans peu de cas en France.

d) Équité par rapport aux autres ménages

Les décideurs pourront considérer qu'il est inéquitable de demander à des ménages démunis de dépenser pour l'eau beaucoup plus en proportion de leurs revenus qu'à un ménage médian. Sachant qu'un ménage médian en France dépense environ 1.46% de son revenu pour l'eau, il paraîtra inéquitable qu'un ménage démunis soit obligé de dépenser plus que 2.5 fois plus pour l'eau, soit **3.65 %** de son revenu (1.46% x 2.5).

Une approche équivalente consiste à estimer qu'il serait inéquitable de devoir

dépenser pour l'eau beaucoup plus que ce que la plupart des personnes dépensent. Le seuil d'inabordabilité pourrait être fixé au niveau de l'indice d'abordabilité qui n'est dépassé que par 5% des usagers en l'absence de mesures sociales d'aide pour l'eau. Dans le cas de la France, le seuil serait de **3.05%** sachant qu'il y a 6.2% de la population au dessous du seuil de pauvreté de 50% du revenu médian.

e) Plafonnement des dépenses d'eau

Une approche similaire consiste à prendre comme montant maximal de dépenses pour l'eau le budget moyen pour l'eau d'une personne ayant un revenu de 40% du revenu médian. Dans le cas présent, il s'agit de 3.65% ($1.46\%/0.4$) si l'on suppose que le ménage médian a un indice d'abordabilité de 1.46 % ($360 / 24599$) et que le ménage démuné consomme autant d'eau que le ménage médian. Une aide serait alors donnée aux personnes qui franchissent le niveau de **3.65% pour l'indice d'abordabilité**. Ce seuil risque d'être franchi dans les régions d'eau chère, pour les personnes seules et les familles monoparentales, et plus particulièrement si les personnes ne disposent que du RMI.

e) Extrapolation

Une approche totalement différente consiste à extrapoler la courbe d'inabordabilité de la France à un niveau théorique de l'indice qui ne serait pas dépassé. La Figure 5 donne l'extrapolation (droite MP) à partir des dépenses des ménages médians (point M) et de celles des ménages ayant des revenus de 50% de ceux des ménages médians (point P). Selon cette méthode, le seuil extrapolé est de 3.14%. Ce résultat est obtenu de façon quasi automatique sans faire intervenir de jugement ou de considération d'équité.

Le seuil extrapolé ainsi déterminé donne une valeur de l'indice qui ne lie pas les pouvoirs publics ; ceux-ci peuvent choisir, par exemple, un seuil d'inabordabilité de 3.25% s'ils décident que les ménages au delà de **3.25%** reçoivent une aide pour ramener la dépense d'eau à 3.25%.

Synthèse des approches pour fixer un seuil d'abordabilité

De l'ensemble de ces considérations, il apparaît qu'un seuil d'inabordabilité de l'eau de l'ordre de 3 à 3.7 % pour une consommation normée en France serait probablement un choix approprié. La valeur du seuil dépendra des mesures prises en cas de dépassement. Des aides pourraient être données aux ménages dont l'indice qui dépasse 3% pour éviter que le seuil de 3.5% ne soit franchi. De telles mesures d'aide spécifique pour l'eau sont prises dans de nombreux pays qui ont instauré des tarifs spéciaux pour des catégories d'usagers démunis (Encadré 4).

Si l'on se réfère à un seuil d'inabordabilité de 3% dans le cas d'un ménage de 3 personnes (1.8 uc) ayant un revenu de 50% du revenu médian (niveau de vie de 7885 €/an par uc), le prix de l'eau au delà duquel une aide serait éventuellement nécessaire est de 3.55 €/m^{3.232}. Pour un ménage au seuil de 40% du revenu médian, le prix correspondant est de 2.84 €/m³. Le Tableau 7 donne la liaison entre le seuil d'inabordabilité et le prix de l'eau au delà duquel une aide serait donnée selon le degré de pauvreté.

Tableau 7

LIMITES D'INTERVENTION POUR L'AIDE POUR L'EAU

(3 personnes, 1.8 uc)

<i>Seuil d'inabordabilité choisi (%)</i>	<i>Prix de l'eau (€/m³) au delà duquel une action est prise</i>	
	<i>si revenu égal à 50% du revenu médian</i>	<i>si revenu égal à 40% du revenu médian</i>
3	3.55	2.84
3.25	3.46	3.08
3.50	4.14	3.31
3.75	4.44	3.55
4	4.73	3.79

NB: Le prix "inabordable" de l'eau varie selon le seuil d'inabordabilité choisi et le degré de pauvreté. Il n'existe donc pas un prix inabordable. Pour un seuil d'inabordabilité de 3.25% du revenu des ménages ayant 50 % du revenu médian, une action d'aide serait requise si l'eau coûte plus de 3.46 €/m³. Si le seuil d'inabordabilité se réfère au revenu des ménages ayant 40% du revenu médian, l'action serait requise lorsque l'eau coûte plus de 3.08 €/m³.

Lorsque des mesures d'aide sont prises au bénéfice de certaines catégories d'usagers, on peut déduire le seuil d'inabordabilité que ces mesures mettent implicitement en œuvre. La situation actuelle en France est à cet égard très ouverte puisque très peu de mesures spécifiques ont été prises et qu'il n'existe pas de tarifs sociaux pour l'eau. Les ménages démunis ne sont évidemment pas laissés entièrement sans aide mais l'aide n'est attribuée que

²³² 3% du revenu (1.8 x 7885 E/uc) est 426 E, soit 120 m³ à 3.55 E.

s'il y a des dettes pour l'eau.²³³ En cas de nécessité, les FSL et les CCAS peuvent intervenir.

Tableau 8

**EXEMPLES D'AIDES POUR L'EAU
(plafonnement de la dépense d'eau pour des besoins essentiels à
2% du revenu disponible du ménage)**

Prix de l'eau pour des besoins essentiels : 20 €+ 80 x 3 € = 260 €/an

<i>Revenu disp. ménage (€)^{a)}</i>	<i>2% du revenu</i>	<i>Aide (€/an)</i>	<i>Réduction (%)</i>
5000	100	160	62
7 000	140	120	46
9 000 b)	180	80	31
12 000	240	20*	8

Prix de l'eau pour des besoins essentiels : 60 €+ 80 x 3 € = 300 €/an

<i>Revenu disp. ménage (€)</i>	<i>2% du revenu</i>	<i>Aide (€/an)</i>	<i>Réduction (%)</i>
7 000	140	160	53
9 000	180	120	40
12 000	240	60	20
15 000	300	0	0

²³³ Les arguments classiques contre toute mesure effective sont : a) inefficacité économique (le prix du m³ doit être le même pour tous) ; b) effets pervers (il y a risque que l'aide ne soit pas donnée aux bonnes personnes ou que son coût soit mal réparti) ; c) usine à gaz (pour être équitable, il faut créer un système très complexe et donc trop coûteux à gérer) ; d) double emploi (il existe déjà des systèmes d'aide pour lutter contre la précarité, il ne faut pas multiplier les primes et systèmes dédiés) ; e) financement injuste (l'aide pour l'eau doit être payée par "les autres") ; f) méthode coûteuse de lutte contre la précarité (frais élevés pour distribuer une aide faible) ; g) pas de demande sociale ; h) le Parlement s'est déjà prononcé contre ce type de proposition ; i) il ne faut pas compliquer la tâche des distributeurs, ni leur faire supporter de nouvelles charges ; j) il est injuste de ne rien prévoir pour les ménages démunis sans abonnement à l'eau. Ces arguments auraient pu être utilisés pour combattre les aides pour l'électricité, le gaz, le fioul, le téléphone, etc. mais les gouvernements successifs en France ont choisi de renforcer l'approche par des aides ciblées et spécifiques malgré les avis contraires en faveur d'une aide sociale globale.

Prix de l'eau pour des besoins essentiels : $60 \text{ €} + 80 \times 4 \text{ €} = 380 \text{ €/an}$

Revenu disp. ménage (€)	2% du revenu	Aide (€/an)	Réduction (%)
7 000	140	240	63
9 000	180	200	53
12 000	240	140	37
15 000	300	80	21
18 000	360	20*	5

NB : - Calcul pour une famille de 3 personnes avec un revenu disponible annuel de 3 890, 5 000, 6 666, 8 333 et 10 000 €/uc.

- En 2008, le RMI pour un couple avec un enfant est de 9672 €.

- En 2004, le revenu disponible moyen d'un couple avec un enfant est de 37 561 € (20 870 /uc).

c) * Cette aide est trop faible pour être distribuée. Pour le tarif social de l'électricité, l'aide moyenne est de 55 €.

Encadré 6

TARIF DIFFÉRENCIÉ DE L'EAU

Le tarif différencié de l'eau est basé sur une répartition des usagers domestiques en deux catégories: les usagers ordinaires et les usagers démunis. Si nécessaire, on divise la deuxième catégorie en deux.

A titre d'exemple, les tarifs pour une consommation de $N \text{ m}^3$ par an seraient pour un abonné individuel :

Tarif I (normal) : Usagers domestiques non bénéficiaires du tarif réduit pour l'électricité :
 $60 \text{ €} + N \text{ m}^3 \text{ à } 4 \text{ €/m}^3$;

Tarif II (réduit) : Usagers domestiques bénéficiaires du tarif réduit pour l'électricité :
 $20 \text{ €} + N \text{ m}^3 \text{ à } 3 \text{ €/m}^3$ si $N < 80 \text{ m}^3$ (tarif normal au delà);

Le tarifs réduit ne s'applique que pour la résidence principale et la réduction tarifaire est limitée à la consommation essentielle (80 m^3). Au maximum, le tarif II correspond à une aide forfaitaire de 10 €/mois. Pour éviter les difficultés en cas de déménagement, la réduction peut être consentie sur la base de la situation au 1er janvier attestée par la première facture ou versement après cette date.

Pour que le tarif II ait une existence réelle, il faut qu'il soit accessible à tout abonné qui en fait la demande auprès du distributeur et qui fournit les documents nécessaires. Ce dernier pourra transmettre la demande à l'organisme chargé de la gestion des tarifs dans les

habitats collectifs.

S'il n'existe pas de comptage individuel de la consommation, on peut donner une aide forfaitaire égale à l'aide qui serait fournie pour une consommation d'un volume déterminé. L'aide pour le produit est alors remplacée par une aide à la personne. Elle peut prendre la forme d'un bon d'eau, d'un chèque eau ou d'une réduction de l'abonnement. Elle ne bénéficie qu'aux ménages démunis branchés au réseau et ignore les populations itinérantes et les sans domicile fixe.

7. Quantité d'eau à fournir à un prix abordable

En France, la quantité d'eau à prendre en compte pour une aide éventuelle pour l'eau est celle qui correspond à la satisfaction des besoins essentiels. En effet, la loi du 30 décembre 2006 limite le droit à des conditions économiquement acceptables à la quantité d'eau nécessaire pour l'alimentation et l'hygiène, ce qui exclut une partie de l'eau consommée, par exemple l'eau d'arrosage des jardins et terrasses et l'eau pour le nettoyage des trottoirs et des voitures.

Cette quantité d'eau potable doit très certainement dépasser ce qui est jugé essentiel par l'OMS et en droit interne dans des pays en développement comme l'Afrique du Sud (25 l/jour) ou l'Argentine²³⁴ (50 l/jour/personne) ou l'Indonésie (60 l/jour). Elle pourrait dépasser la tranche "gratuite" fournie à chaque personne en Flandre²³⁵ (40 l/jour ou 15 m³/an) tout en restant inférieure à la quantité moyenne d'eau consommée en France par les ménages, soit 160 l/j ou 58 m³/an par personne. Au plan interne français, il existe des références officielles à un niveau de consommation estimé de 65 m³, voire de 85 m³, par an et par habitant mais ces

²³⁴ En Argentine, il a été jugé en 2002 dans l'affaire *Quevedo c. Aguas Cordobesas* que la quantité d'eau à fournir était de 200 l par abonné et non 50 l. En Afrique du Sud, la High Court de Johannesburg a jugé dans l'affaire *Mazibuko* en avril 2008 qu'il fallait fournir un minimum de 50 l par personne dans un quartier du Soweto (et non 25 l).

²³⁵. En réalité, l'utilisateur pauvre doit payer l'abonnement qui n'est pas gratuit.

chiffres représentent une estimation haute de la consommation pour tous usages.²³⁶

Pour un ménage de 3 personnes, la consommation d'eau dite "essentielle" en France est probablement comprise entre 54 et 104 m³/an. On pourrait, par exemple, choisir une consommation de référence de 80 m³/an pour les besoins essentiels d'un ménage, soit les deux tiers de la consommation normée (120 m³/ménage).²³⁷

Si l'on adoptait un seuil d'inabordabilité de 3% pour 120 m³, le montant des aides ciblées pour l'eau pourrait être calculé sur la base qu'un ménage démuné ne doit pas consacrer plus que 2% de son revenu (2/3 de 3%) pour payer l'eau utilisée pour ses besoins essentiels (80 m³ ou 2/3 de 120 m³). Dans ce but, il recevrait une aide financière portant uniquement sur la consommation essentielle et non la consommation non essentielle (40 m³).²³⁸ Un exemple de calcul de l'aide est donné à l'Encadré 7 pour le cas d'un titulaire du RMI. L'aide est substantielle pour le niveau du RMI (126 €) mais tombe à 29 € au niveau 1.5 RMI. Si le prix de l'eau augmente au delà de 4 €, l'aide devient plus substantielle (166 € pour 4.5 €/m³).

Encadré 7

CALCUL DE L'AIDE À VERSER DANS UN CAS PARTICULIER

Une municipalité s'étant fixé l'objectif que les ménages démunés ne devraient pas dépenser plus de 3% de leurs revenus pour leurs dépenses d'eau normalisées à 120 m³ par an, décide de mettre en œuvre cette politique en application de l'art. 1 de la LEMA. Elle décide que la consommation d'eau pour les besoins essentiels dont traite cet article est de 80 m³ pour une famille de 3 personnes. Elle choisit d'intervenir si la dépense pour 80 m³ d'eau potable

²³⁶ Code de l'env. L 213-10-3 "Lorsque la tarification de l'eau ne comporte pas de terme proportionnel au volume d'eau consommé, et en l'absence de comptage de l'eau distribuée, l'assiette de la redevance est calculée sur la base d'un forfait par habitant déterminé par décret." Voir Arrêté du 21 décembre 2007 relatif aux modalités d'établissement des redevances (J.O., 21 décembre 2007) qui fixe une consommation de 65 m³/hab. si le volume consommé est forfaitaire (pas de compteur). Pour calculer la redevance de prélèvement, on se base, si nécessaire, sur un prélèvement forfaitaire de 85 m³/hab. (Arrêté du 9 novembre 2007 relatif aux modalités de calcul de l'assiette de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau, J.O., 6 décembre 2007). A Nantes-métropole, le contrat d'eau au forfait est fondé sur une consommation de 30 m³/an par personne, soit 90 m³ pour un ménage de 3 personnes.

²³⁷ Dans le cas français en 2008, la consommation moyenne des ménages de taille moyenne à domicile est inférieure à 120 m³ et sans doute assez proche de 100 m³/an.

²³⁸ Le même type de raisonnement pourrait être appliqué pour le cas d'une consommation moyenne de 90 m³ dont 60 m³ pour les besoins essentiels. L'indice d'abordabilité à ne pas dépasser serait de 2% pour la consommation essentielle du ménage (1.8 uc) de 60 m³. Si le ménage a le RMI (806 €/mois) et consomme 5 m³ /mois à 4 €, l'indice est de 2.4 % et dépasse la limite de 2%.

dépasse 2% du revenu disponible pour un ménage standard.

Comme la municipalité distribue de l'eau coûtant 3 €/m³, la dépense d'eau à prendre en compte est de 240 €. Dans le cas d'un ménage titulaire du RMI (9 700 €/an), la dépense d'eau dépasse le plafond choisi (2% du RMI : 194 €/an) de 46 €. La municipalité pourrait attribuer une telle aide ciblée (éventuellement calculée au cas par cas selon le revenu et la taille de la famille) à condition de la financer, par exemple en attribuant une dotation supplémentaire au CCAS. Le montant de l'aide est évidemment beaucoup plus important lorsque le prix de l'eau est de 4 €/m³.

Une solution plus simple sans contribution de la municipalité serait de créer une catégorie tarifaire spéciale (par exemple les personnes qui ont droit au RMI) qui bénéficierait d'une réduction tarifaire forfaitaire par rapport au prix normal de la facture d'eau. Dans ce cas, l'aide aux ménages démunis est financée par subvention croisée entre usagers de l'eau. Pour les usagers non abonnés directs, il faut prévoir un arrangement spécial (voir Encadré 8).

8. Évaluation du montant des aides

Si le niveau de vie du ménage est de 7 885 €/uc (seuil de pauvreté de 50%), le revenu total d'un ménage de 3 personnes est de 14 193 € (1183 €/mois) et 2% de cette somme représente 284 € (80 m³). Si l'eau coûte en moyenne 3.75 €/m³, la dépense pour l'eau essentielle du ménage serait de 300 €. Pour que cette dépense n'excède pas 2% du revenu disponible, il faudrait donner au ménage une aide pour l'eau de 16 €/an. Un tel montant d'aide est sans doute trop faible pour être pris en considération. Mais une aide peut être nécessaire pour des personnes plus démunies. Si le niveau de vie n'est que de 6 308 €/uc (seuil de pauvreté de 40%), 2% du revenu représente 227 €. Dans ce cas, l'aide serait de 73 € (24%). Les aides à fournir dans les différents cas sont calculées au Tableau 8. Elles seront plus

Encadré 8

VERSER UNE AIDE AUX MÉNAGES SANS ABONNEMENT

Dans les habitats avec compteur collectif, l'utilisateur démunie n'est pas connue du gestionnaire (bailleur ou syndic) et n'est pas client du distributeur tandis que la consommation individuelle n'est généralement pas mesurée.

Si un abonné individuel à l'eau en situation de précarité a droit à un tarif à vocation

sociale sous forme d'une aide personnalisée pour l'eau (réduction tarifaire forfaitaire ciblée), l'occupant démuné d'un habitat collectif pourrait aussi recevoir une telle aide puisqu'il l'aurait reçue si le logement avait été doté d'un compteur individuel. Comme le distributeur n'a pas de contrat avec l'occupant, il faut prévoir une procédure susceptible de consentir à cet occupant une aide équivalente à un tarif à vocation sociale. Cette procédure est simplifiée par le fait que le distributeur est unique dans chaque rue. Elle existe déjà pour le chauffage collectif au gaz ou au fioul des ménages démunés.

A cet effet, la municipalité instaure un tarif "normal" de l'eau et un tarif réduit de l'eau sur la base du tarif normal moins X € que multiplie le nombre de logements habités par des personnes démunies dans l'immeuble desservi. Le versement de X € est effectué par un organisme social ou un sous-traitant du distributeur qui vérifie que le demandeur répond aux critères de précarité requis pour ce tarif. Le distributeur encaisse le tarif normal comme s'il n'y avait pas d'usagers démunés étant entendu qu'il devra rétrocéder à l'organisme social X € multiplié par le nombre total de logements de personnes démunies identifiés par l'organisme social. Les usagers démunés identifiés par l'organisme social reçoivent sous forme d'un chèque individuel la réduction X en fournissant à l'organisme social la preuve qu'ils y ont droit, comme par exemple la première facture EDF avec tarif réduit TPN ou le premier versement du RMI après le premier janvier (Fig. 7).

Ce système préserve l'anonymat des bénéficiaires tant vis-à-vis du gestionnaire de l'immeuble que du distributeur. Il requiert un accord entre le distributeur et l'organe social puisque le distributeur le charge d'une mission d'intermédiaire de confiance chargé d'identifier les bénéficiaires et de répartir les aides perçues en trop par le distributeur. Pour éviter toute ambiguïté, le distributeur informe ensuite le titulaire du contrat de fourniture d'eau que le tarif à vocation sociale est appliqué s'il y a des logements avec personnes démunies dans l'immeuble puisque, dans ce cas, le distributeur doit restituer à l'organisme social avec l'accord du titulaire de l'abonnement le trop perçu par rapport au tarif réduit. Si nécessaire, le titulaire pourra être informé par l'organisme social du nombre de logements bénéficiant du tarif à vocation sociale.

Au lieu d'être financé par un correctif au tarif normal prenant en compte la présence éventuelle de ménages démunés, l'organisme social pourrait aussi être financé par une taxe sur la consommation d'eau, par des crédits budgétaires ou par des dons.

S'il n'est pas nécessaire de préserver l'anonymat des ménages démunés dans un immeuble, il serait possible de simplifier la gestion en chargeant le distributeur des tâches de l'organisme social. La gestion pourrait être automatisée en utilisant les listes des bénéficiaires d'une autre allocation (par exemple le tarif EDF-TPN, le RMI ou l'APL). Dans ce cas, ces personnes recevraient une aide pour payer l'eau sans avoir à la demander.

Encadré 9

FORMULES DE TARIFICATION ET D'AIDES POUR L'EAU

<i>Critère d'équité</i>	<i>Instrument</i>	<i>Objectif</i>	<i>Groupes bénéficiaires par rapport à la référence</i>	<i>Groupes victimes</i>	<i>Correctifs éventuels</i>
<i>I. Égalité prix par personne</i>	<i>"Poll tax"</i>		<i>Pers.seules Riches</i>	<i>Fam.nbr. Pauvres</i>	
<i>II. Égalité prix par ménage</i>	<i>Partie fixe égale pour tous usagers</i>	<i>Recettes certaines+ facilité tarif.</i>	<i>Familles nombreuses</i>	<i>Personnes seules, résid. secondaires</i>	
<i>III. Égalité prix du litre (référence)</i>	<i>Tarif proportionnel (Europ. or.)</i>	<i>Protect. ressource</i>			<i>Quota eau gratuit par personne (Flandre)</i>
<i>Combiné II+III</i>	<i>Tarif binôme PF+PV (France)</i>		<i>Familles nombreuses Riches</i>	<i>Pers. seules Résidences secondaires</i>	<i>Rabais fam.nbr. Rabais pauvres</i>
<i>IV. Égalité % eau dans budget des ménages</i>	<i>Impôts locaux (RU, Arg., etc.) Prix modulé (Colombie)</i>	<i>Prop. à la capacité contributive</i>	<i>Pauvres</i>	<i>Riches</i>	<i>Pénalité consom. élevée</i>
<i>V. Prix unitaire croissant</i>	<i>Tarif progressif ou superprogressif (Tunisie, Turquie)</i>	<i>Protect. ressource</i>	<i>Pauvres Pers. seules Rés. second.</i>	<i>Riches Fam.nbr.</i>	<i>Quota eau gratuit(AS) Rabais fam. nbr.</i>

Autres correctifs éventuels : bons d'eau, minimum de perception, subventions ciblées, tarifs plus élevés pour gros consommateur/gros compteur, pénalité pour absence lors du relevé, modulation des tailles de la première tranche de consommation, etc.

importantes dans les municipalités où l'eau est plutôt chère (plus de 4 €/m³).

Le montant moyen de l'aide pour l'eau dépend des conditions d'éligibilité à cette aide. Une hypothèse raisonnable serait que cette aide soit de 70 €/ménage, soit la moitié de l'aide versée aux ménages ayant des dettes d'eau ou 20% d'une facture moyenne d'eau.

Le coût total des aides pour l'eau dépend principalement du nombre de bénéficiaires. On pourrait supposer que les trois quarts des ménages qui peuvent bénéficier du tarif à vocation sociale de l'électricité (2 millions depuis août 2008) soient éligibles à recevoir une aide pour l'eau si l'eau est chère. Si le prix de l'eau est "élevé" dans un tiers des cas (500 000 ménages), il paraît probable que 200 000 ménages sont abonnés directs. Si cette aide est en moyenne de l'ordre de 60 €/an, ces ménages bénéficient d'un transfert social de l'ordre de 12 M€/an à comparer au montant des dettes d'eau des ménages démunis prises en charge par les FSL (9 M€ en 2006).²³⁹ Dans le cas des abonnés directs, le ménage démuné peut s'adresser au distributeur ou à un organisme qu'il désigne pour obtenir le bénéfice du tarif réduit. Il n'y a en principe pas de problème de confidentialité (sauf si le distributeur établissait des différences selon les revenus présumés des usagers comme, par exemple, imposer un compteur à prépaiement).

Compte tenu des décisions récentes du gouvernement français en matière d'aide de tous les ménages démunis pour les dépenses de fioul ou de gaz²⁴⁰, il faut aussi aider les usagers démunis en habitat collectif à payer l'eau qui fait partie des charges (300 000 ménages). L'aide sera indépendante de la facture d'eau²⁴¹ de la même manière que la prime à la cuve est indépendante de la facture de fioul de l'immeuble. Cette aide peut être modulée en fonction du prix de l'eau, de la taille du ménage aidé et de son revenu et sera versée

²³⁹ Henri Smets : *La prise en charge des dettes d'eau des usagers démunis en France*, Editions Johanet, Paris, 2008.

²⁴⁰ Décret n° 2008-778 du 13 août 2008 relatif à la fourniture de gaz naturel au tarif spécial de solidarité. le tarif TPS pour le gaz concerne 800 000 ménages à titre individuel et 300 000 ménages à titre collectif. Le tarif TPN de l'électricité a été étendu à 2 millions de ménages.

²⁴¹ La question des appartements a été évoquée par MM. Flageolet et Chassaigne : "On peut objecter que ce dispositif serait impossible à mettre en œuvre dans les immeubles dont les appartements ne bénéficient pas d'un compteur d'eau individuel ; dans ce cas, il faudrait imaginer un abattement forfaitaire à partir de la facture individuelle acquittée par le ménage, fondé sur le prix au mètre cube d'eau dans la commune considérée." (A. Flajolet et A. Chassaigne : Rapport d'information n°626 sur la mise en application de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, Ass. nat., janvier 2008.)

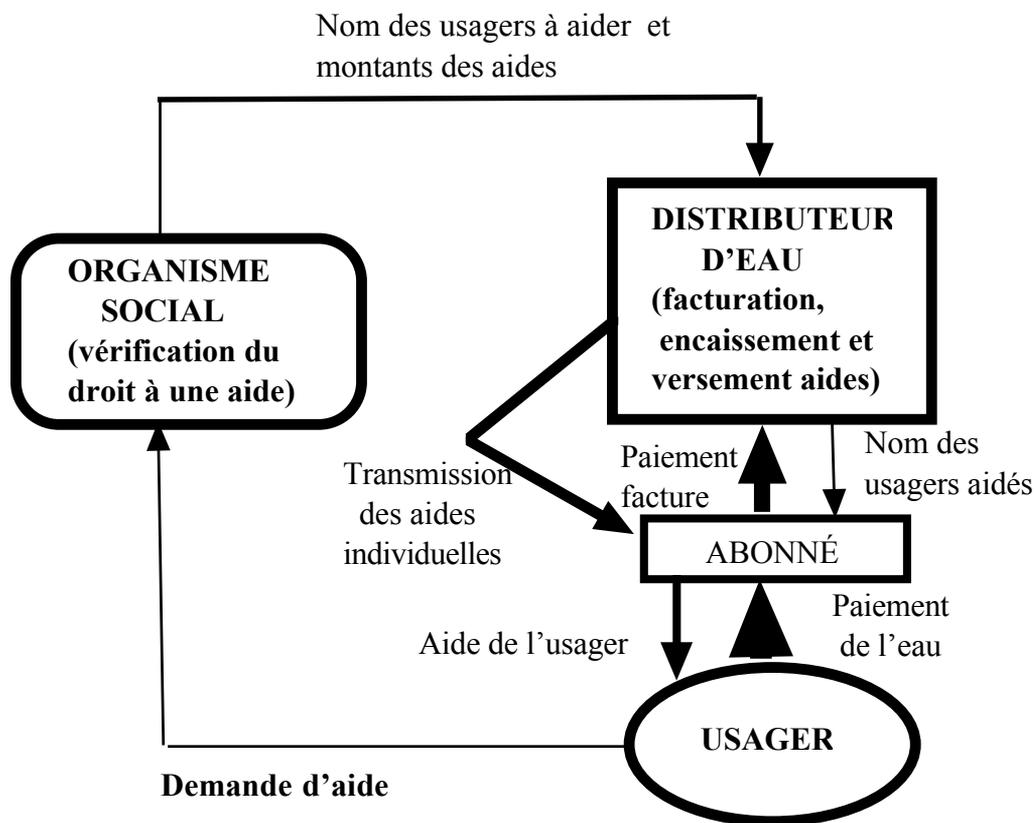


Figure 7. Tarif à vocation sociale mis en œuvre par le distributeur avec l'appui de l'abonné et vérification par un organisme social (financement par subvention croisée). Répartition des aides par l'abonné. Absence de confidentialité.

directement à l'usage (Encadré 8). Une solution déjà expérimentée est celle des bons d'eau.²⁴² Si l'aide pour l'eau est de 60 € par ménage aidé, le montant des aides pour les habitats collectifs atteindrait 18 M€.

²⁴² Une modalité déjà expérimentée consiste à donner aux personnes sous condition de ressources des bons d'eau au lieu de chèques, c.-à-d. des aides équivalentes à un volume d'eau à prix réduit. Ces bons pourraient être financés par l'ensemble des usagers si cette modalité de service universel est inscrite dans le contrat de délégation et si un tarif spécial est créé pour les titulaires de bons d'eau. A Dreux, les bons d'eau étaient financés par la municipalité et par le délégataire. Ce système a disparu avec l'intervention des FSL. Dans l'un ou l'autre système, le délégataire (et donc les usagers) est amené à supporter une partie de l'aide pour l'eau. Le système de tarif à vocation sociale exposé ici met la charge des aides pour l'eau sur les usagers seuls (pas d'aide des contribuables).

Globalement les aides a priori pour l'eau coûteraient 30 M€²⁴³. Comparé au chiffre d'affaires de l'eau (11 700 M€), le financement de ces aides ne posera pas de difficultés particulières. De plus, une partie des aides a posteriori versées par les FSL pour les ménages endettés ne sera plus nécessaire vu la présence des aides a priori sous forme de tarif réduit.

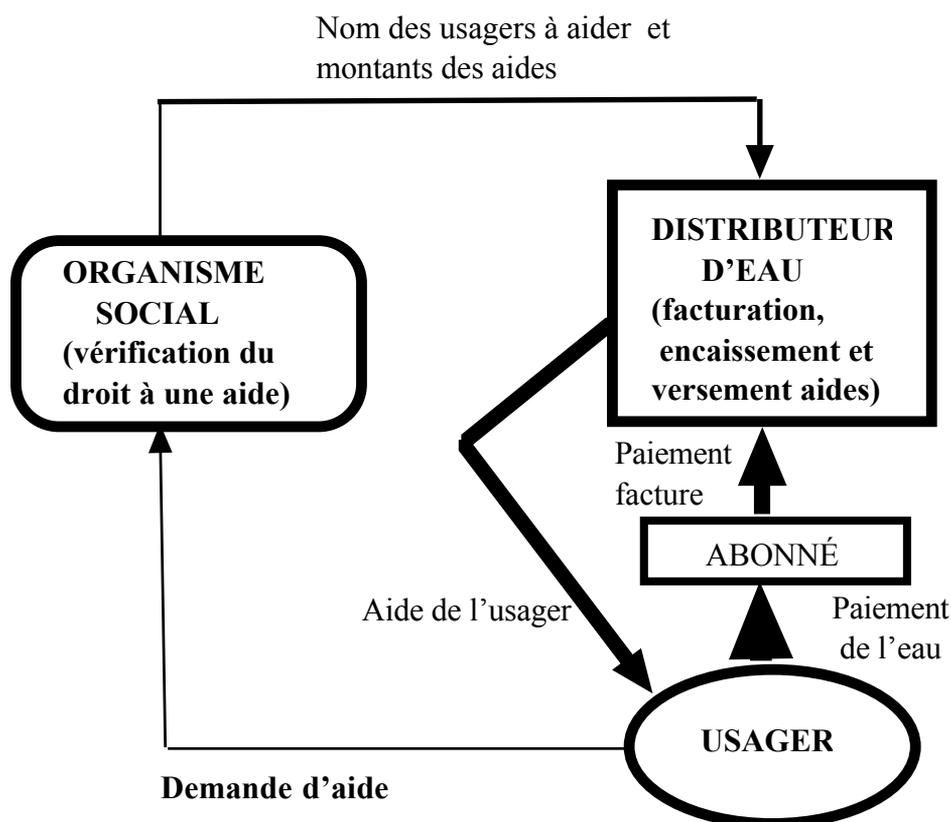


Figure 8. Tarif à vocation sociale mis en œuvre par le distributeur avec l'appui d'un organisme social (financement par subvention croisée). Moindre confidentialité.

²⁴³ Si les aides sont plus généreuses et si la distribution est plus automatique, le montant total pourrait être doublé.

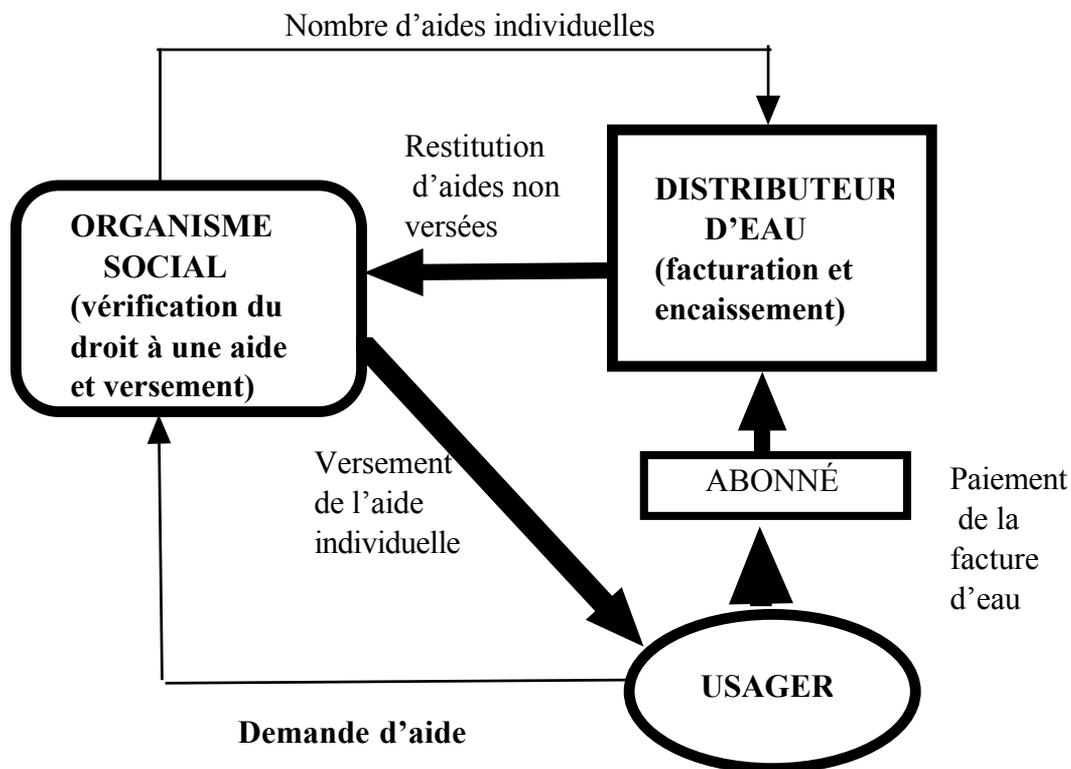


Figure 9. Tarif à vocation sociale mis en œuvre par un organisme social (financement par une subvention croisée entre usagers). Protection de la confidentialité. Autorisé par la LEMA.

Dans le cas des immeubles collectifs, la mise en place du système d'aide peut être fait avec l'aide de l'abonné mais ne préserve pas l'anonymat (Fig. 7). Une solution qui protège l'anonymat vis à vis du bailleur ou du syndic est schématisé à la Fig. 8 mais le distributeur est toujours informé des noms des usagers démunis. Une solution plus protectrice de la vie privée est donnée à la Fig. 9 . Le distributeur n'est plus informé que du nombre d'usagers démunis et pas de leur nom.

Une solution alternative souvent évoquée consiste à offrir à tous les usagers un quota d'eau gratuite ou à tarif réduit (tarification progressive) et à augmenter le prix unitaire de l'eau à titre de compensation. Cette solution n'est pas toujours très favorable pour les ménages du premier décile de revenus dont la consommation d'eau est élevée vu le nombre de personnes

desservies.²⁴⁴ Elle est de faible utilité dans les immeubles collectifs car la facture totale d'eau est répartie entre les ménages au prorata des surfaces habitées.

9. Modalités de gestion et de financement

La tarification de l'eau devra être ajustée dans de nombreux cas compte tenu des nouvelles dispositions tarifaires introduites par la LEMA. Les municipalités pourront à cette occasion revoir les bases de la tarification (Encadré 9) pour définir un tarif aussi équitable que possible qui couvre l'ensemble des coûts (les subventions sont destinées à disparaître). En particulier, les municipalités peuvent désormais créer pour des raisons sociales un tarif de l'eau pour des **catégories clairement identifiées d'usagers domestiques**, par exemple les bénéficiaires de minima sociaux.(Encadré 6).²⁴⁵

Elles peuvent aussi modifier la formule tarifaire (réduire la partie fixe du tarif binôme, créer un quota d'eau à bas prix (tarif progressif), augmenter le prix unitaire des tranches de consommation élevées avec le risque de pénaliser les familles nombreuses. Le problème de la tarification des familles nombreuses ne doit pas être exagéré car en France la plupart des familles démunies ne sont pas nombreuses (80%). De plus, cet inconvénient pourra être corrigé par l'attribution des bons d'eau à prix réduit distribués aux familles nombreuses. La modulation de la réduction tarifaire avec le revenu et la taille de la famille comme pratiqué pour le tarif réduit de l'électricité peut être mise en place si l'on dispose des informations nécessaires (voir CAF, APL, tarif TPN de l'électricité, etc.). ou si l'on utilisait les coefficients de réduction identiques à ceux pour l'électricité.

Comme l'aide pour l'eau est de faible ampleur, il est essentiel de faire appel à des modalités de gestion et de distribution de l'aide peu coûteuses. L'idéal serait que les aides soient attribuées sans devoir constituer de nouveaux dossiers de précarité. Il apparaît en effet

²⁴⁴ Alors que la facture d'eau varie de 1 à 1.6 entre le premier décile et le dernier décile de niveau de vie, l'impôt sur les logements varie lui de 1 à 2.7 et l'impôt sur les revenus de 1 à 11.7. Quant à la facture d'eau, elle varie de 1 à 2.1 lorsque la taille du ménage passe de 1 à 4. Le financement de l'eau par l'ensemble des usagers est beaucoup moins progressif que le financement par les contribuables. Il risque aussi d'être défavorable aux familles nombreuses.

²⁴⁵ Voir Henri Smets : Le rôle des municipalités et des collectivités territoriales dans la mise en œuvre du droit à l'eau, *Droit de l'environnement*, Revue mensuelle d'activité juridique n°146, pp. 52-61 (mars 2007/2), site www.academie-eau.org. Voir aussi Jacques Moreau et Philippe Billet : "Prix de l'eau : discrimination en fonction des catégories d'usagers et tarification sociale" (réunion FNCCR) et la "Lettre hebdomadaire du Carrefour des collectivités locales" (Sénat), n°301, 24 sept. 2007. Par ailleurs, il faut rappeler que la discrimination tarifaire dans un service public à caractère facultatif fondée sur le revenu des usagers longtemps interdite a été autorisée par le Conseil d'Etat (29 décembre 1997 - communes de Gennevilliers et de Nanterre) puis inscrite dans la loi (Loi N°98-657, art. 147).

que les bénéficiaires éventuels bénéficient déjà d'autres aides pour lesquels des dossiers existent (par exemple, RMI, APL, tarif réduit pour électricité et le gaz, etc.). Dans ces conditions, l'identification des bénéficiaires dans le cas de l'aide pour l'eau peut être simplifiée. Une coordination avec les aides pour le logement ou l'énergie²⁴⁶ pourrait être bénéfique (guichet unique et bouclier logement).

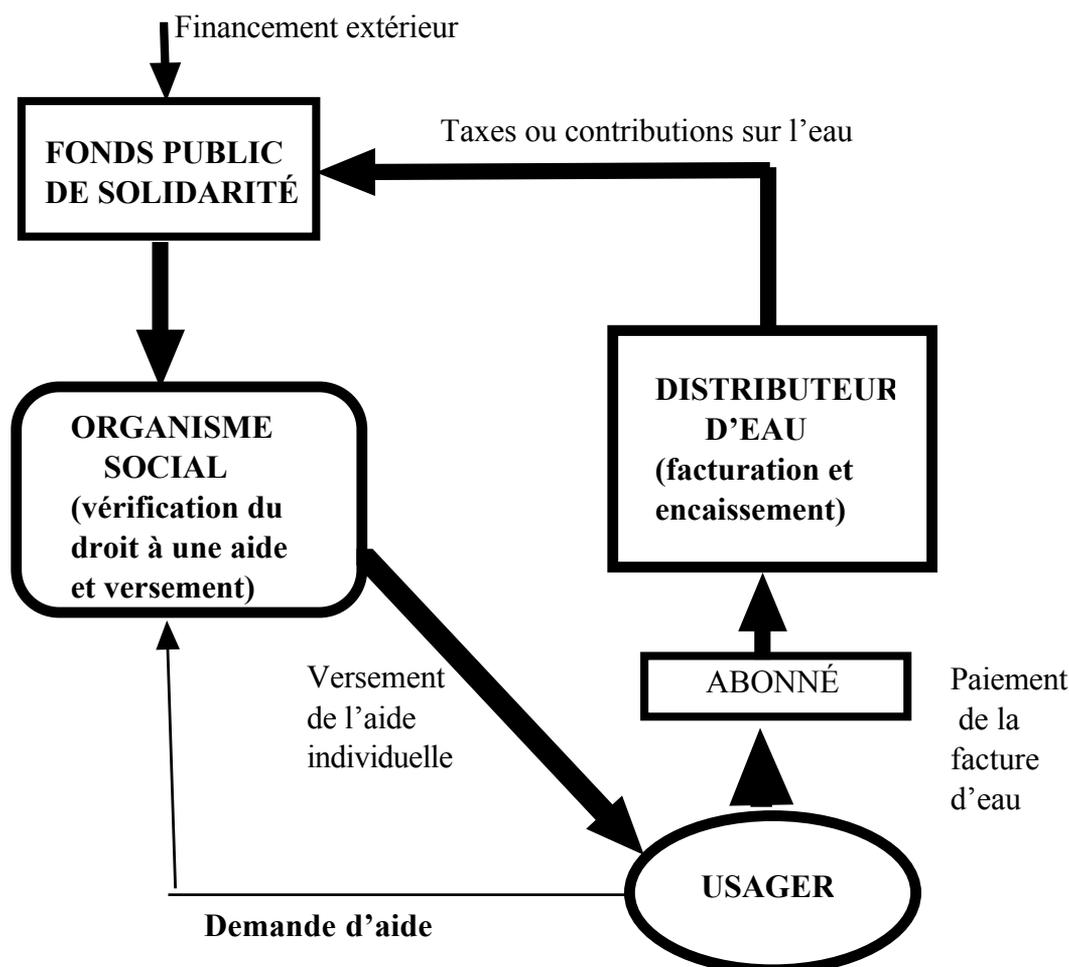


Figure 10. Tarif à vocation sociale mis en œuvre par un organisme social et un fonds public de solidarité (financement par une taxe sur l'eau). Taxe non autorisée par la loi. Protection de la vie privée. .

L'aide peut aussi être financée si l'on fait appel à des organismes sociaux qui reçoivent

²⁴⁶ L'aide pour l'eau pourrait être attribuée aux titulaires du tarif TPN (réduit) pour l'électricité ou du TSS (réduit) pour le gaz s'ils peuvent faire valoir que le tarif de l'eau applicable est élevé. Ils recevraient une aide calculée comme pour l'électricité sur la base de leur revenu, de la taille de leur ménage et du prix du m³. Une formule moins sophistiquée pourrait aussi être choisie comme pour le gaz car il est difficile de tenir compte de très nombreux paramètres dans la facturation.

des pouvoirs publics (conseil général, municipalités) les moyens pour mener cette action. En l'état actuel de la législation, un financement par une taxe de solidarité sur l'eau comme dans le cas de l'électricité (CSPE) n'est pas autorisé par la loi (Fig.10). En revanche, une aide gérée par les FSL sur le modèle des aides "préventives" pour l'électricité ²⁴⁷ et financée par le budget des conseils généraux (impôts) est envisageable. De nombreuses solutions sont envisageables telles que l'augmentation de l'APL.

10. Choix de l'autorité responsable

L'origine du financement des mesures prises pour rendre l'eau plus abordable conditionne le choix de l'autorité responsable pour gérer ces mesures. Si les personnes démunies bénéficient d'un tarif réduit de l'eau, il serait logique que la municipalité gère le problème avec l'aide des CCAS ou sous-traite la gestion à un organisme social. Au contraire, si l'aide est financée par le conseil général ou par une redevance départementale, le FSL pourrait être responsable comme pour l'aide préventive pour l'électricité ou les CAF pour l'APL. L'État pourrait intervenir dans ce dossier sous forme d'une subvention d'équilibre pour aider les départements où se trouvent la plus grande proportion de ménages démunis.

11. Conclusions sur l'aide pour l'eau (aide directe à la personne et/ou tarif à vocation sociale)

L'eau en France est devenue chère pour certains ménages dans certaines municipalités et ces ménages peuvent parfois considérer que l'eau n'est plus "abordable". Il s'agit en particulier des ménages ayant un revenu égal ou inférieur au RMI. Ce problème n'affecte pas toutes les municipalités mais seulement celles où l'eau est plutôt chère ; les municipalités concernées pourraient agir pour que l'eau qu'elles distribuent ne grève pas trop les budgets des ménages les plus démunis.

La loi du 30 décembre 2006, en créant le droit à un prix abordable, a laissé aux municipalités toute latitude pour mettre en œuvre ce droit. Il leur reviendra de définir quelle catégorie de personnes aider et à qui revient la charge financière de cette action (contribuable, usager). S'il y a peu de personnes démunies, l'aspect financier est secondaire. Il faudra envisager de mettre en place un tarif à vocation sociale ou des aides ciblées en préservant ou non l'anonymat. Les responsables politiques devront décider du seuil des mesures de

²⁴⁷ Les aides dites "préventives" peuvent être créées dans le cadre des plans départementaux (PDALPD) et sont mises en œuvre pour prévenir les dettes d'électricité. Une extension au secteur de l'eau serait possible.

solidarité à mettre en œuvre ou du plafond de dépenses pour l'eau à ne pas dépasser (de l'ordre de 3 à 4% pour une consommation normée et moins pour une consommation essentielle). Dans ce but, ils pourront s'inspirer des montants habituellement dépensés en France pour l'eau par la plupart des ménages démunis et aussi de ce qui se fait dans d'autres pays semblables.

Personne ne peut rester indifférent au fait que des ménages démunis dans certaines régions doivent dépenser près de 5% de leurs revenus pour l'eau alors que les ménages médians dépensent trois fois moins. Dans le cas de l'électricité, du gaz, du fioul et du téléphone, un tarif à vocation sociale au plan national a été institué au bénéfice des plus démunis²⁴⁸ (Encadré 10). Pour le cas de l'eau, il faudrait limiter les interventions aux régions où l'eau est plutôt chère.

Pour permettre aux municipalités de mener la politique sociale de leur choix dans le domaine de l'eau, il faudrait les autoriser à financer grâce à un prélèvement sur la consommation d'eau un fonds de solidarité pour l'eau géré par les CCAS ou les FSL. A défaut, il faudrait qu'elles puissent utiliser les possibilités d'une tarification différenciée dont les plus démunis pourraient bénéficier. Quelle que soit la solution retenue, il faudra éviter les systèmes trop coûteux à gérer ou trop rebutants pour les ménages démunis.

²⁴⁸ L'Arrêté du 5 août 2008 portant modification de l'annexe au décret no 2004-325 du 8 avril 2004 relève le seuil d'accès du tarif social de l'électricité pour une personne isolée de 460 à 621 E/mois (seuil de la couverture maladie universelle complémentaire CMUC). Ce tarif concerne dorénavant 2 millions d'utilisateurs au lieu de 1.1 million. Mais selon la CRE, seuls 1 600 000 ménages en bénéficieront effectivement ; dès lors, le coût de la mesure est estimé à 45 M€/an. La tarification spéciale consiste en une réduction de l'abonnement et du prix des 100 premiers kWh consommés dans le mois. Elle permet une réduction de la facture de 30% pour une personne seule, de 40% pour un adulte avec un ou deux enfants ou pour un couple avec un enfant et de 50% pour un couple avec deux enfants et plus. Elle s'adresse aux titulaires d'un contrat de fourniture d'électricité d'une puissance inférieure ou égale à 9 kVA pour leur résidence principale. Le Décret n° 2008-778 du 13 août 2008 relatif à la fourniture de gaz naturel au tarif spécial de solidarité met en œuvre ce tarif spécial (TSS) et permettra le versement dès 2008 à un million de ménages d'une aide forfaitaire qui atteindra au maximum 118 E pour un foyer de 4 personnes se chauffant au gaz. Les foyers qui bénéficient déjà du tarif d'électricité de première nécessité (TPN) seront automatiquement reconnus comme bénéficiaires de ce tarif réduit pour le gaz. Pour bénéficier du tarif spécial de solidarité du gaz, le demandeur ne doit pas avoir des ressources qui excèdent 621 E par mois. Cet avantage consiste en l'octroi d'une déduction forfaitaire (de 51 à 118 E pour le chauffage individuel selon la consommation et la taille de la famille ou de 54 à 90 E selon la taille de la famille pour le chauffage collectif) imputée sur la facture en habitat individuel ou versée sous forme de chèque à l'ayant droit en habitat collectif. La réduction sur les factures individuelles serait de l'ordre de 25%. Le coût de ce TSS serait de l'ordre de 45 ME/an sur la base de 755 000 ménages bénéficiaires effectifs dont 215 000 en habitat collectif (59 E par bénéficiaire).

Offrir une réduction sur l'eau ne résoudra pas les problèmes de pauvreté²⁴⁹, il permettra tout au plus au secteur de l'eau de ne pas aggraver le degré de pauvreté des plus démunis. Il autorisera aussi à ce secteur de mener une gestion à la fois plus équitable et plus efficace pour le bien de tous. La situation actuelle où peu de ménages sont aidés pour l'eau par rapport au nombre de ménages aidés pour l'électricité n'est pas favorable à l'image d'un secteur qui remplit des missions de service public.

Encadré 10

AIDES SPÉCIFIQUES POUR L'ACCÈS AUX BIENS ET SERVICES ESSENTIELS (à l'exclusion des aides pour le paiement des dettes fournies par les FSL ou CCAS)

	<i>Aides pour les dépenses des :</i>	
	<i>usagers individuels</i>	<i>usagers démunis</i>
	<i>démunis</i>	<i>en habitat collectif</i>
<i>Téléphone fixe</i>	<i>Oui</i>	-
<i>Téléphone portable</i>	<i>Oui (bientôt)^{a)}</i>	-
<i>Ordinateur/internet</i>	<i>Oui (parfois)^{b)}</i>	-
<i>Transport publics locaux</i>	<i>Oui^{c)}</i>	-
<i>Électricité</i>	<i>Oui</i>	-
<i>Gaz</i>	<i>Oui</i>	<i>Oui^{d)}</i>
<i>Fioul</i>	<i>Oui</i>	<i>Oui^{e)}</i>
<i>Eau</i>	<i>NON^{f)}</i>	<i>NON</i>
<i>Santé (cotisation)</i>	<i>Oui^{g)}</i>	-

N.B. Les aides pour les usagers collectifs sont des aides versées à des personnes pour aider au paiement des factures de chauffage de leur immeuble. Il existe l'allocation pour le logement, l'allocation de rentrée scolaire et la prime de Noël attribuées sous condition de ressources, l'exonération de la taxe d'habitation, de la redevance audiovisuelle, de la CSG, de frais de cantine scolaire ou de crèche.

²⁴⁹ Offrir une aide de 0.3 E /jour pour une facture d'eau de 0.6 E/jour à une personne qui dispose de 12 E/jour ne change pas la situation financière de cette personne. Toutefois les 30 cE attribués permettront de ne pas entamer davantage les 4.5 E/jour disponibles pour la nourriture et l'eau. L'action de solidarité n'est pas grande mais constitue un symbole fort dans un secteur sensible.

- Notes :** a) Art. 111 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.
- b) Aide sous condition de ressources pour l'acquisition des ordinateurs et pour les cours d'informatique (Seine-Saint-Denis, 8 000 ordinateurs par an sur un potentiel de 20 000 pour les élèves de 6e). Aide pour tous les élèves de 4e (Bouches-du-Rhône, 25 000 ordinateurs gratuits par an). Idem Landes (8 500 ordinateurs par an). Idem Ille-et-Vilaine (11 500 ordinateurs par an). Accès libre au wifi à Paris.
- c) Loi SRU. Prime transport en discussion (sans condition de ressources).
- d) Décret n° 2008-778 du 13 août 2008 relatif à la fourniture de gaz naturel au tarif spécial de solidarité.
- e) Décret n° 2008-49 du 15 janvier 2008 instituant une aide exceptionnelle en faveur des ménages non imposables à l'impôt sur le revenu qui utilisent le fioul domestique comme mode de chauffage dans leur habitation principale.
- f) Les aides des FSL pour l'eau ne concernent que les usagers démunis ayant des dettes d'eau.
- g) CMU-C gratuite.
-

Annexe 6

RÉDUCTION DES SUBVENTIONS DU PRIX DE L'EAU DANS UN PAYS EN DÉVELOPPEMENT (le cas de l'Algérie)

Dans plusieurs pays comme l'Algérie, l'Égypte, l'Inde, le Sri Lanka, le prix payé par les ménages pour l'eau potable est très faible, voire même nul (Afrique du Sud, Iran, Irlande, Turkménistan). Des subventions importantes des services d'eau potable permettent d'alléger les factures d'eau des usagers (qui ont accès à l'eau potable et qui peuvent généralement payer le prix du service. Si les subventions sont insuffisantes, cette politique aboutit à priver les services de l'eau et de l'assainissement des moyens nécessaires pour sa gestion ou pour créer les infrastructures manquantes pour les usagers sans accès à l'eau.

La politique de prise en charge des services de l'eau par les budgets publics tend à être remplacée par la mise en œuvre progressive du principe que "l'eau paye pour l'eau", ce qui signifie un renchérissement du prix de l'eau pour les personnes qui en disposent. Le problème est d'encourager la plupart des ménages desservis à payer un prix plus élevé, c.-à-d. de consacrer une part plus grande de leurs revenus à l'eau.²⁵⁰ Les subventions dont ne bénéficieront plus les ménages moyens ou aisés pourront alors servir à financer des tarifs sociaux, à entretenir les réseaux existants, à améliorer la desserte des quartiers pauvres et à créer des réseaux là où ils font défaut.

Pour que cette politique d'augmentation des prix soit socialement acceptable, il convient de protéger les plus démunis contre les effets du renchérissement de l'eau, c.-à-d. mener une politique de prix différenciés ou d'aides ciblées. Le cas de l'Irlande du Nord est traité à la section 6.3 où l'on voit un gouvernement en proie à la nécessité de rendre acceptable sa nouvelle politique d'eau payante.

En Algérie, la loi prescrit "d'assurer aux usagers domestiques la fourniture à un tarif social d'un volume suffisant pour la satisfaction des besoins vitaux" (Art. 143 de la Loi n°05-12 du 4 août 2005 relative à l'eau). Cette disposition est mise en œuvre par la pratique de

²⁵⁰ Une telle politique a été menée avec succès dans plusieurs pays anciennement à économie planifiée. L'eau est devenue beaucoup plus chère en Hongrie qui a introduit simultanément des mesures compensatrices.

tarifs progressifs et de subventions. De fait, l'eau est très bon marché puisque les petits usagers payent 0.12 €/m³ pour une eau potable distribuée qui coûterait environ 1.6 €/m³ à produire et distribuer (investissements compris).²⁵¹ Aussi le ménage médian algérien consacre-t-il moins de 0.5% de son revenu pour acquérir l'eau. La question de l'abordabilité du prix de l'eau ne se pose donc pas avec les tarifs actuels puisque pour 10 m³ par mois, un usager paye 1.2 € alors que le revenu minimum est de 120 €/mois (1%). Le public ne sait pas que l'eau est subventionnée à hauteur d'environ 80% et considère comme normal que l'Etat subventionne l'eau, bien commun sans égard pour le prix élevé du service.

Le paiement de l'eau même à un prix très faible pose néanmoins problème puisque 30% des Algériens seulement payent leur eau régulièrement et que de nombreux établissements publics payent "avec retard". Un changement de comportement de ces établissements serait nécessaire car la population ne pourra être convaincue de payer régulièrement l'eau si les pouvoirs publics donnent le mauvais exemple. Il sera aussi nécessaire d'améliorer les revenus des entreprises du secteur de l'eau pour leur permettre d'améliorer la qualité du service.

Bien que le prix payé pour l'eau soit dérisoire, la majorité trouve l'eau chère (25.6% de la population algérienne trouve l'eau trop chère, 28.6% la trouve un peu chère et 41.5% la trouve d'un prix normal).²⁵² Ces chiffres doivent être pris avec précaution car 92% de la population ignore le prix payé. Par ailleurs, le service est parfois insuffisant. Payer le même prix pour un mauvais service et un bon service dans la même ville n'améliore pas la relation client.

Une forte augmentation du prix de l'eau serait nécessaire pour améliorer le service et serait concevable d'un point de vue socio-économique si des mesures complémentaires sont prises pour aider les plus démunis, par exemple, par la pratique de tarifs différenciés et par la remise en état des bornes-fontaines. L'augmentation du prix de l'eau devrait être progressive et correspondre à des améliorations visibles du service. Elle sera sans doute plus acceptable si elle s'accompagne d'une politique de meilleure information et de plus grande participation du public aux décisions affectant ce bien "précieux". L'eau est avant tout le bien des citoyens

251 S. Boukhari, Y. Djebbar et H. Abida : Prix des services de l'eau en Algérie, *Algerian Journal of Technology (AJOT*, n° spécial, mars 2008 (p.803). A Souk-Ahras, le prix moyen de l'eau est de 6.3 cE/m³ alors que le coût réel est de 2.28 E/m³.

252 M. Habi et A. Benmoussat : Le problème de l'eau en Algérie : une perception encore mal maîtrisée, *AJOT*, n° spécial, mars 2008 (p.831).

et non celui de l'Etat.

Le "tarif social" prévu par la loi de 2005 a été mis en place sous forme d'un tarif progressif et de subventions croisées ; il est accessible à tous, riches et pauvres, et n'a donc pas une réelle vocation sociale. Il est très favorable aux petites consommations qui ne payent que le tiers du prix payé par les gros usagers. En revanche, il ne prend pas en compte les problèmes des grandes familles pauvres qui sont obligées d'acheter de l'eau dans les tranches élevées de la tarification. Il pourrait être plus proche des consommateurs, par exemple, en introduisant des variations tarifaires selon la qualité du service fourni (nombre moyen d'heures de service par jour) et en modulant la taille de la première tranche selon la taille de la famille.

Le prix de l'eau n'a pas seulement une dimension économique mais une valeur symbolique importante. Tout le monde sait dans un pays musulman que l'eau est un don du Ciel. Toute action brutale dans ce secteur peut entraîner des réactions populaires auxquelles les dirigeants politiques sont sensibles. Le problème de la tarification de l'eau est complexe car il s'agit d'abandonner une politique d'eau potable quasi gratuite fondée sur des principes "historiques" à une époque où les prix des denrées de base augmentent rapidement.²⁵³ Augmenter le prix de l'eau qui dépend de l'Etat indiquerait que l'Etat lui aussi participe au renchérissement du coût de la vie alors qu'il dispose de ressources propres importantes (pétrole et gaz) dont la valeur augmente rapidement.

Subventionner l'eau serait pour certains une manière de répartir la manne pétrolière entre tous car l'élasticité de la consommation d'eau avec le revenu est assez faible. Cette approche n'est pas nécessairement très "sociale" car elle aboutit parfois à subventionner l'eau des usagers aisés qui ont un service de l'eau de qualité (continuité, pression, etc.) tandis que les autres usagers ne bénéficient que d'un service d'eau réduit voire même d'aucun service du tout.

²⁵³ Le problème de l'augmentation du prix de l'eau n'est pas indépendant du problème de l'augmentation du prix des denrées de base, de l'essence, des bonbonnes de gaz, de l'électricité, etc. S'il faut subir une augmentation du prix de biens importés, il ne paraît pas nécessaire de subir en plus une augmentation du prix de l'eau pour des raisons d'ordre "fiscal" (désengagement de l'Etat).

Annexe 7

LE PRIX DE L'EAU POTABLE EN SITUATION DE CRISE

L'accès à l'eau "dans des conditions économiquement acceptables" se pose de façon particulièrement aiguë en situation de crise lorsque l'eau vient à manquer, par exemple à la suite d'un glissement de terrain affectant l'alimentation en eau, en cas de séisme, en cas de pollution accidentelle en cas d'inondation ou en cas de pénurie d'eau d'origine climatique.

Lorsque l'eau potable du réseau n'est plus disponible, les habitants n'ont plus d'autres sources d'eau salubre que des bouteilles d'eau chez l'épicier ou à la mairie, les cruches remplies avec l'eau des citernes transportées par route ou par bateau ou encore de l'eau traitée sur place avec des équipements d'urgence. Cette annexe concerne uniquement l'approvisionnement en eau en situation de crise lorsqu'il n'est pas gratuit, ce qui risque de se produire si la crise perdure.

Dans les pays industrialisés, payer l'eau potable 300 fois plus cher que le prix normal ne constitue évidemment pas un accès "dans des conditions économiquement acceptables". En effet, à supposer que l'on fournisse 20 l d'eau en bouteille par jour par personne, la dépense journalière supplémentaire par personne serait de 4.4 € si la bouteille revient à 22 c€/l (premier prix en supermarché). Le surcoût pour un ménage moyen de 2.3 personnes atteindrait 10 € par jour et la facture d'eau passera de 1 € à 11 €/jour. Le même type de problème se pose en cas de transport d'eau par navire ou camion citerne et que l'eau est distribuée à un prix supérieur au prix normal (les achats d'eau par Barcelone en 2008 en situation de pénurie d'eau ont coûté très cher à la municipalité mais pas aux usagers qui ont acheté une eau fortement subventionnée).

En général, lorsque l'eau de réseau vient à manquer, les municipalités et les distributeurs interviennent pour que l'eau de remplacement soit distribuée au même prix ou même gratuitement, mais les textes juridiques sont flous quant au partage du surcoût entre le

distributeur, les pouvoirs publics et les usagers.²⁵⁴ Les distributeurs sont généralement chargés de prévoir et mettre en place des mesures d'urgence mais il n'est pas précisé s'ils reçoivent une subvention en cas de pénurie de distribution ne relevant pas de leur installation ou de leur responsabilité.²⁵⁵ Ils doivent distribuer de l'eau transportée par camion-citerne ou sous forme de bouteille mais il n'est pas précisé dans quels cas ils doivent le faire gratuitement. Les coûts de fourniture d'eau potable en situation de crise augmentent rapidement avec la durée de l'intervention et le nombre d'usagers.²⁵⁶

La prise en charge des surcoûts peut différer selon l'origine de la pénurie : naturelle ou accidentelle, défaillance de la distribution, acte de malveillance, force majeure, etc. Si la pénurie d'eau est imputable à un pollueur (coupure d'eau à Tours pendant plusieurs jours) ou à un engin de chantier, le responsable sera condamné pour les dommages de toutes sortes et devra supporter les dépenses liées à la pénurie. Mais si le phénomène est "naturel" (sécheresse, glissement de terrain, inondation, etc.), le distributeur pourra invoquer l'excuse de la force majeure et il faudra faire appel à la solidarité au plan local ou départemental pour alléger la facture d'eau des habitants sinistrés. Ainsi, en France, les préfets et le Ministère de l'Intérieur disposent de fonds pour financer les bouteilles d'eau ou les transports d'eau en camion-citerne ou par train. Mais les coûts peuvent être élevés (25 jours de pénurie pour 10 000 habitants recevant 20 l à 0.2 €/l par habitant coûtent 1 M€).

254 Préambule de 1946. "La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales". Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile. Article 6.1 : "Les exploitants d'un service, destiné au public, d'assainissement, de production ou de distribution d'eau pour la consommation humaine prévoient les mesures nécessaires au maintien de la satisfaction des besoins prioritaires de la population lors des situations de crise". Voir aussi Décret n° 2007-49 du 11 janvier 2007 relatif à la sécurité sanitaire des eaux destinées à la consommation humaine (art. XIV modifiant l'art. R. 1321-23 du code de la santé publique, actes de malveillance) et Décret n° 2007-1400 du 28 septembre 2007 relatif à la définition des besoins prioritaires de la population et aux mesures à prendre par les exploitants d'un service destiné au public lors de situations de crise, pris en application de l'article 6 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004. Voir aussi CGCT Art. L 2212-2: "La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment: (...) le soin de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure."

255 "Les exploitants prennent toutes mesures pour élaborer un plan interne de crise qui permet de pallier les conséquences les plus graves des défaillances, de la neutralisation ou de la destruction des installations ; d'assurer le plus rapidement possible une distribution adaptée du service permettant la satisfaction des besoins prioritaires susmentionnés". Décret n° 2007-1400 du 28 septembre 2007 relatif à la définition des besoins prioritaires de la population et aux mesures à prendre par les exploitants d'un service destiné au public lors de situations de crise, pris en application du I de l'article 6 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004.

256. Six mille habitants de quatre communes de Seine-et-Marne ont été privés d'eau potable pendant 4 jours suite à deux pollutions bactériologiques (Châtelet-en-Brie, Ecrennes, La Chapelle-Rablais et Fontaines). Des citernes de 25 mètres cubes ont été installées sur les quatre communes et des bouteilles d'eau de source ont été distribuées gratuitement aux habitants mais aussi dans les établissements scolaires (La République, mai 2000).

Le volume d'eau à distribuer en cas de panne technique est parfois spécifié. Ainsi en Hongrie, en cas de panne technique de plus d'un jour affectant plus de 500 personnes, le volume à distribuer est de 30 litres par habitant et par jour. Les normes du projet international SPHERE sont de fournir au minimum 15 l d'eau potable par personne à moins de 500 m du logement (Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response). De tels chiffres seraient trop faibles pour la France. Le montant nécessaire d'eau potable dépend de la disponibilité d'autres sources d'eau (ruisseaux, puits, etc.).

Les ménages démunis victimes de la crise bénéficient de l'obligation d'intervention des pouvoirs publics en cas de crise. L'Etat interviendra²⁵⁷ et le conseil général ou le conseil communal en France offriront probablement des secours pour mettre de l'eau potable à disposition du public à un prix acceptable.²⁵⁸ Les ménages plus démunis pourront s'adresser aux organismes sociaux pour recevoir une aide si l'eau est payante.²⁵⁹ Toutefois l'ampleur de cette intervention ne sera pas toujours suffisante car la fourniture des secours d'urgence ne suffira pas au delà de quelques jours.

L'exemple de la Suisse

En Suisse, la Constitution énonce le droit à une aide dans les situations de détresse.²⁶⁰ Les obligations des distributeurs sont précisées dans une Ordonnance (Encadré 1) : ils doivent supporter l'ensemble des dépenses exceptionnelles qui sont rendues nécessaires par la crise. Par exemple, la distribution de bouteilles d'eau sera gratuite.

²⁵⁷. En Finlande, la section 19 de la Constitution prévoit le droit à une aide : "Those who cannot obtain the means necessary for a life of dignity have the right to receive indispensable subsistence and care".

²⁵⁸. "La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment... le soin de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure". CGCT. Art. L.2212-2.

²⁵⁹. En Irlande, à Galway, une contamination par cryptosporidium a causé une augmentation des diarrhées et la ville a conseillé l'usage d'eau bouillie ou en bouteille de mars à août 2007. Les personnes achetant de l'eau en bouteille recevaient une bouteille gratuite pour une bouteille payée (avec un rabais). Des organismes de bienfaisance fournissaient de l'eau en bouteille aux familles démunies.

²⁶⁰. Constitution suisse. Art. 12. Droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse. Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine.

Encadré 1

MAINTIEN DE L'APPROVISIONNEMENT DE L'EAU EN SUISSE EN TEMPS DE CRISE

L'Ordonnance sur la garantie de l'approvisionnement en eau potable en temps de crise (OAEC) du 20 novembre 1991 vise à garantir l'approvisionnement en eau potable en temps de crise. Les mesures prévues doivent être de nature à assurer : l'approvisionnement normal en eau potable aussi longtemps que possible et la mise à disposition, en tout temps, de l'eau potable indispensable à la survie. En temps de crise, les quantités minimales d'eau potable suivantes doivent être disponibles :

- a) jusqu'au troisième jour, autant que possible;*
- b) dès le quatrième jour, 4 l par personne et par jour; pour les animaux de rente, 60 l par unité de gros bétail et par jour;*
- c) dès le sixième jour:*
 - pour les ménages et sur les lieux de travail, 15 l par personne et par jour,*
 - pour les hôpitaux et les homes médicalisés, 100 l par personne et par jour,*
 - pour les entreprises produisant des biens d'importance vitale, la quantité nécessaire.*

Les cantons veillent à ce que l'approvisionnement en eau potable soit assuré en temps de crise. Ils désignent les communes qui doivent garantir, isolément ou solidairement avec d'autres communes sises dans une zone d'approvisionnement déterminée, l'approvisionnement en eau potable en temps de crise.

Les détenteurs d'installations d'approvisionnement en eau :

- a) doivent élaborer un plan indiquant les mesures nécessaires pour garantir l'approvisionnement en eau potable en temps de crise.*
 - b) doivent acquérir le matériel de réserve et de réparation nécessaire en temps de crise, y compris les produits de désinfection.*
 - c) doivent prendre toutes mesures nécessaires pour faire face à des temps de crise.*
 - d) veillent à garantir l'apport de quantités minimales en eau même en cas de panne totale ou partielle du réseau, par le recours aux sources, aux captages de secours, aux réserves de secours ou encore à des livraisons de l'extérieur.*
-

L'aide d'urgence pour l'eau au plan international

En cas de pénurie d'eau en temps de crise, de nombreux organismes apportent leur aide tels que la Croix rouge, l'UNHCR²⁶¹, UNICEF, ECHO (Union européenne), les agences d'aide au développement comme l'AFD, ainsi que des ONG telles que Solidarités²⁶², ACF (Encadré 2), Water Force (Veolia), Aquassistance (Suez), Wateraid, etc. Ces organismes interviennent à titre gratuit en conformité avec le droit humanitaire²⁶³.

Toutefois il existe des cas où les populations victimes doivent apporter leur contribution pour accéder à l'eau potable. De même, elle doivent parfois subvenir aux frais de fonctionnement une fois les équipements et installations reconstruits ou mis en marche. Vu le faible revenu des populations sinistrées, la question du prix abordable peut se poser dès que l'eau n'est plus gratuite.

261 "UNHCR continuously strives to provide basic services, meet minimum standards and to improve its interventions in the water and sanitation sectors, taking into account beneficiaries' needs and securing their maximum participation in programme planning and operation/management. For this purpose UNHCR has developed and implemented a set of standards and indicators, which inter alia address the water and sanitation sectors and which serve as a basic monitoring tool in the field since 2004. (Practical Guide to the Systematic Use of Standards and Indicators in UNHCR Operations, February 2006, <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/40eaa9804.pdf>)." (Contribution à l'étude du HCDH). Voir aussi HCR : Water Manual for Refugee Situations.

262 Solidarités a notamment les activités suivantes pour les cas de crise :

- Capturer, forer et aménager sources et puits, fourniture/réparation de pompes ;
- Potabiliser, transporter, distribuer l'eau potable ;
- Construire et réhabiliter des stations de traitement d'eau et des réseaux d'adduction ;
- Construire et réhabiliter des ouvrages hydrauliques ;
- Construire et réhabiliter des latrines, aires de lavage ;
- Former à l'hygiène,
- Distribuer des kits d'hygiène, du savon,
- Aménagement de douche,
- Drainage d'eaux usées.

263 Julie Aubriot : The human right to water and sanitation in emergency situations, ACF-France, 2008.

Encadré 2

MISE EN PLACE D'UNE DISTRIBUTION D'EAU A PRIX RÉDUIT POUR SURMONTER UNE CRISE

En 2006, du fait d'inondations, le réseau d'adduction d'eau de la ville de "Port de Paix" à Haïti est endommagé amenant une coupure de l'approvisionnement en eau des kiosques et autres citernes de distribution d'eau. Pour prévenir tout risque de dégradation en termes de santé publique et soutenir financièrement les populations des quartiers les plus vulnérables de Port de Paix, ACF-France décide de fournir une eau chlorée de qualité afin de prévenir des effets prévisibles sur la santé publique et de garantir un accès à un prix abordable des ménages les plus vulnérables.

Le prix de l'eau dans le commerce informel de l'eau, traditionnellement très présent dans la ville de Port de Paix, explose en effet au moment des inondations et une augmentation notable du prix du « bukit » est relevée dès les premiers jours des inondations. Il en résulte que certains quartiers éprouvent de grandes difficultés à s'approvisionner en eau potable. En réponse, ACF a mis à disposition des citernes et un système de revente d'eau via des comités d'eau potable dans les quartiers. Ceux-ci avaient pour mission de vendre l'eau à un prix fixé par eux-mêmes mais qui devait rester inférieur au marché. En outre, ce programme ponctuel a été réalisé en lien avec le distributeur d'eau et les comités dont les relations étaient régies par un protocole d'accord définissant les conditions de mises en œuvre et la durée du programme.

Table des matières

Préface par le Pr. M. Gentilini	5
Résumé. Abstract	7
Synthèse	9
INTRODUCTION	13
Première partie : PRIX DE L'EAU POTABLE	21
1. L'eau chère	21
1.1 Critères de prix	21
1.2 L'eau, un bien essentiel de plus en plus coûteux	23
2. Dépenses d'eau des ménages branchés à un réseau en Europe	29
2.1 Consommation d'eau potable	29
2.2 Prix de l'eau potable	31
3. Incidences de la facture d'eau sur les budgets des ménages en Europe	36
3.1 Le prix de l'eau et les ménages médians	36
3.2 Le prix de l'eau et les ménages pauvres	39
4. Les indices d'abordabilité (inaccessibilité économique)	41
4.1 L'indice d'abordabilité pour un ménage médian	43
4.2 L'indice d'abordabilité pour un ménage pauvre	43
4.3 Variation de l'indice d'abordabilité au sein du premier décile de revenu	45
4.4 L'indice d'abordabilité des ménages pauvres comme valeur de référence	49
4.5 Le seuil d'inabordabilité et la population au-delà du seuil	53
5. Comparaison des indices d'abordabilité des pays	55
5.1 Pays industrialisés	55
5.1.1 Ménages médians	55
5.1.2. Ménages pauvres	55
5.2 Pays en transition	65
5.2.1 Ménages médians	67
5.2.2. Ménages pauvres	69

5.3 Pays en développement	72
5.3.1 Ménages médians en Amérique latine	74
5.3.2 Ménages médians en Afrique	75
5.3.3 Ménages médians au Moyen Orient - Afrique du Nord	77
5.3.4 Ménages pauvres en Amérique latine	77
5.3.5 Ménages pauvres en Afrique	80
5.3.6 Remarques	81
Deuxième partie :	
LA PRATIQUE DES ÉTATS	
POUR UNE EAU PLUS ABORDABLE	85
6. L'abordabilité de l'eau potable dans les politiques des États	85
6.1 Niveau mondial	86
6.2. L'abordabilité de l'eau potable en France	96
6.3. L'abordabilité de l'eau potable au Royaume-Uni	97
7. Mesures prises par les États pour une eau potable plus abordable	109
7.1 Pays de l'OCDE et Europe	111
7.2 Amérique latine	119
7.3 Afrique	125
7.4 Asie	130
7.5 Conclusions sur les mesures de lutte contre l'inabordabilité	133
8. Conjuguer efficacité économique et abordabilité dans la tarification de l'eau potable	134
9. Conclusions : Mettre en œuvre une politique de prix abordable de l'eau	141
10. Recommandations	145
Liste des tableaux	
1. Consommation d'eau des ménages et des PME en Europe	27
2. Coût moyen de l'eau par ménage et fraction du budget des ménages consacrée à l'eau dans des capitales	28
3. Dépenses d'eau dans les grandes villes	34
4. Comparaison des différents relevés de prix	35
5. Dépenses d'eau des ménages du décile inférieur de revenu dans les capitales	38

6. Différents types d'indice d'abordabilité	41
7. L'eau dans le budget des ménages pauvres des pays industrialisés	60
8. Indices d'abordabilité observés dans le monde	62
9. L'eau dans le budget des ménages pauvres de quelques pays d'Europe centrale et orientale	63
10. Indices d'abordabilité dans les pays en transition en 2003	66
11. Comparaison des indices d'abordabilité dans les pays en transition selon les sources des données	71
12. Indices d'abordabilité en Amérique latine	76
13. Comparaison des indices d'abordabilité en Amérique latine selon les sources des données	81
14. Effets d'un rabais tarifaire sur la fraction des dépenses consacrées à l'eau	95
15. Dépenses pour l'eau en Angleterre et au Pays de Galle	98
16. Seuils d'inabordabilité de l'eau	106
17. Pays ayant mis en œuvre des tarifs sociaux pour l'eau	107
18. Subventions ciblées pour lutter contre l'inabordabilité de l'eau	108

Liste des encadrés

1. Diverses situations d'approvisionnement en eau	14
2. Dans quels cas dit-on que l'eau est trop chère ?	22
3. Glissement des prix de l'eau en France	26
4. Effet des aides sur l'indice d'abordabilité	44
5. L'abordabilité de l'eau en Jordanie	75
6. Future water. The government's water strategy for England	101
7. In Northern Ireland, water charges will be fair and affordable	104
8. Veolia facilite l'accès économique au service de l'eau	126
9. Exemples d'indices d'abordabilité élevés	133
10. Stratégie du PNUD pour lutter contre les inégalités dans le domaine de l'eau potable	138

Liste des figures

1. Prise en charge du coût de l'eau	16
2. Évolution des dépenses d'eau des ménages en France	24
3. Répartition des consommations d'eau des ménages selon le type de contrat	46
4. Dépenses pour l'eau en fonction du revenu des ménages	48
5. L'eau est abordable pour la majorité	50
6. Courbes d'inabordabilité	51
7. Détermination du seuil d'inabordabilité	54
8. Histogramme des indices d'abordabilité en Europe (ménages médians)	56
9. Histogramme des indices d'abordabilité en Europe (ménages pauvres)	57
10. Courbe d'inabordabilité de l'eau en Ukraine	64
11. Histogramme des indices d'abordabilité dans 11 pays en transition (ménages médians)	68
12. Histogramme des indices d'abordabilité en Amérique latine (ménages médians)	78
13. Histogramme des indices d'abordabilité en Amérique latine (ménages pauvres)	79
14. Variation de la consommation d'eau en fonction de la taille du ménage	89

11. Conclusions sur l'aide pour l'eau (aide à la personne et/ou tarif à vocation sociale)	232
---	-----

Liste des tableaux

1. Répartition des dépenses des ménages en France	192
2. Les dépenses de consommation des ménages	194
3. Caractéristiques de la population française	199
4. Indices d'abordabilité dans le Nord de la France	207
5. Indices d'abordabilité en Ile-de-France	208
6. Indices d'abordabilité des ménages démunis en Europe	211
7. Limite d'intervention pour l'aide pour l'eau	218
8. Exemples d'aides pour l'eau	219

Liste des encadrés

1. Revenu disponible des ménages démunis	200
2. L'eau dans les dépenses des ménages français	201
3. Seuils d'inabordabilité de l'eau	210
4. Subventions ciblées pour lutter contre l'inabordabilité de l'eau	210
5. Les FSL interviennent pour rendre l'eau plus abordable	214
6. Exemples de tarif différencié de l'eau	220
7. Calcul de l'aide à verser dans un cas particulier	222
8. Aide pour l'eau des ménages sans abonnement	223
9. Formules de tarification et d'aides pour l'eau	225
10. Aides spécifiques pour l'accès aux biens et services essentiels	234

Liste des figures

1 Prix payé pour l'eau	197
2 Dépenses de l'eau en fonction du revenu disponible des ménages	202
3 Dépenses d'eau en % du revenu disponible	204
4 Histogramme des indices d'abordabilité en Europe	212
5 Distribution des dépenses pour l'eau	213
6. Factures d'eau avec aide ciblée	215
7 Tarif à vocation sociale mis en œuvre par le distributeur avec l'appui de l'abonné et vérification par un organisme social	227
8 Tarif à vocation sociale mis en œuvre par le distributeur avec l'appui d'un organisme social	228
9 Tarif à vocation sociale mis en œuvre par un organisme social	230
10 Tarif à vocation sociale mis en œuvre par un organisme social et un fonds public de solidarité (financement par une taxe sur l'eau)	231

Annexe 6. La réduction des subventions du prix de l'eau. Le cas de l'Algérie	237
Annexe 7. Le prix de l'eau potable en situation de pénurie	240
Encadré 1. Le maintien de l'approvisionnement de l'eau en Suisse	243
Encadré 2. Mise en place d'une distribution d'eau à prix réduit pour surmonter une crise	245

L'accessibilité économique ou abordabilité de l'eau potable de réseau peut être caractérisée d'un point de vue statistique par un indice comparant la facture d'eau potable et d'assainissement d'un ménage au revenu disponible de ce ménage. Dans les pays industrialisés, les ménages sous le seuil de pauvreté de 50% du revenu disponible médian dépensent en général environ 2.6% de leurs revenus pour l'eau et l'assainissement. Dans les pays en transition et les pays en développement, les dépenses des ménages démunis sont généralement beaucoup plus élevées.

Dans de très nombreux pays, les pouvoirs publics ont pris des mesures pour aider les ménages pauvres à payer leurs factures d'eau ou pour alléger ces factures par des tarifications ciblées. L'effet de ces mesures pour le cas d'eau distribuée par réseau est généralement de ramener les factures d'eau des ménages pauvres en dessous de 2.6% du revenu disponible du ménage dans les pays industrialisés et de 6% dans les autres pays. La convergence entre les comportements des pouvoirs publics de nombreux pays concernant le niveau maximal des dépenses d'eau des ménages pourrait donner une base objective pour quantifier la notion d'inabordabilité (caractère inabordable) de l'eau .

En revanche, on observe de nombreux cas où les ménages démunis doivent consacrer plus de 7% de leurs revenus à l'eau, ce qui montre que certains pays acceptent que les ménages pauvres soient tenus de supporter des dépenses élevées pour acquérir leur eau. Il n'existe donc pas un consensus au plan mondial pour définir un seuil d'inabordabilité mais seulement des pratiques nationales variables.

Académie de l'Eau