W4W 2022 – E. Lyons

Droit à l'eau – de l'éthique aux politiques

Je voudrais porter hommage dans cette communication au grand académicien de l'eau Henri Smets, qui nous a quittés en janvier dernier. Après une carrière à l'OCDE, cet économiste d'origine belge a consacré ses années de retraite à la cause de l'Eau pour tous. Grâce à ses nombreux rapports, il fut au premier rang des plaidoyers, y compris quand il fallut en 2010 convaincre les représentants du gouvernement français de défendre à l'ONU la reconnaissance de l'eau et de l'assainissement comme droit humain.

Quel chemin a-t-on parcouru depuis 2010, pour humaniser les services d'eau ? Il m'a été demandé d'aborder cette question sous l'angle économique. Je commencerai par rappeler certaines caractéristiques des services d'eau, pour voir ensuite comment le nouveau droit à l'eau a fait bouger les lignes dans deux univers : au Sud d'une part, et dans les pays du Nord en prenant la France comme exemple.

1) <u>Les contraintes d'un service des eaux</u>

Le principe de subsidiarité (gérer un problème le plus près du terrain possible) voudrait que l'on organise les services d'eau et d'assainissement à l'échelle des agglomérations, ou au moins, des provinces qui les entourent. sous la responsabilité politique des autorités locales.

L'existence d'un service d'eau exige évidemment la disponibilité d'une ressource hydrique en qualité et quantité suffisante. Cette disponibilité résultera d'une politique de gestion des ressources, conciliant des usages en compétition, et combattant la pollution, politique qui intervient en général à une échelle bien supérieure à celle de la collectivité à desservir.

Un service d'eau procure un produit et un service. Le produit, c'est une eau garantie potable fournie en grande quantité (150l d'eau par habitant et par jour en France). Le service, c'est la livraison chez l'habitant 24h sur 24 et 365 jours par an de la quantité d'eau dont il a besoin. L'eau n'a pas de valeur économique par elle-même, même si sa valeur écologique et symbolique est très grande. En revanche, le coût important du captage, de l'adduction, du traitement, du stockage, de la distribution et de la surveillance de l'eau exige une gestion rigoureuse.

Le service d'assainissement se charge lui de l'extension et l'entretien du réseau d'égouts, de l'épuration des eaux usées et des eaux pluviales et de leurs résidus après

traitement, avant leur rejet dans les milieux naturels, éventuellement encore de l'entretien des dispositifs décentralisés chez les particuliers. Dans les pays développés, le coût par habitant des deux services, distribution d'eau et assainissement, est grossièrement équivalent.

Les coûts de ces services sont fonction de facteurs multiples, dont notamment l'historique des investissements, et les besoins de traitement liés au niveau de qualité de l'eau de départ, et la qualité de produit final exigée par des normes en évolution permanente. Une caractéristique de ces services, c'est l'importance des charges fixes : surtout des frais de personnel et le remboursement des investissements avec leurs frais financiers éventuels. Elles correspondent statistiquement à 80 % environ du coût total d'un service d'eau.

Le niveau des coûts est appelé à se refléter dans les prix de manière à assurer l'équilibre comptable du service dans la durée. Le plus souvent le tarif inclut une composante d'abonnement, et une part variable en fonction du volume d'eau consommé. En général on donne un poids relativement fort à la part variable de l'eau pour éviter son gaspillage. Cela implique que les recettes d'un service d'eau, appelées à garantir l'équilibre comptable seront plus dépendantes des volumes consommés par les usagers que ne le voudrait une simple traduction commerciale transparente de la structure des charges.

Mais les factures ne couvrent pas forcément l'intégralité des coûts : c'est souvent impossible pour des motifs d'acceptabilité sociale. Les investissements étant souvent trop coûteux pour être répercutés sur la population, un principe de bonne gestion voudrait qu'au moins les charges d'exploitation soient couvertes localement par le tarif que paient les usagers. Cet impératif vise à pouvoir assurer la continuité de service, sans devoir attendre l'arrivée de financements externes.

Le service d'eau est, de tous les services en réseau urbains, celui qui présente le taux de récupération des coûts le plus bas, comparé au gaz, à l'électricité ou aux communications, produits dont la nature technique n'est pas contestée. Parce que l'eau est indispensable à la vie et à la dignité, c'est un secteur très sensible politiquement et les élus sont soumis à double pression entre les contraintes économiques du service d'eau et celles de leur électorat. La conciliation de la durabilité du service avec l'équité sociale est une question délicate à résoudre.

2**) La dimension du service dans les ODD**

Pour 2030 les Objectifs du Développement Durable (ODD) votés par l'Assemblée Générale de l'ONU en septembre 2015 ciblent dans leurs objectifs 6.1 et 6.2 la couverture de 100% des humains, respectivement pour l'eau et l'assainissement.

La démarche des ODD renforce le fait que le droit à l'eau n'est plus seulement un droit individuel, mais fait partie d'un objectif collectif de toutes les nations avec un plan d'action, l'Agenda 2030 décidé et suivi au niveau global.

La principale conséquence de la reconnaissance du droit humain à l'eau en 2010, c'est l'intégration de la notion de service d'eau dans les ODD. La continuité de l'accès à l'eau, dans les conditions de sécurité exigées, implique la responsabilité d'un service dont la fiabilité, la réactivité et la durabilité devront être assurées. Le passage du décompte des infrastructures à celui de la desserte correcte a conduit à tripler l'estimation mondiale du nombre de personnes ayant un accès à l'eau insuffisant : de 780 millions à 2,2 milliards environ. Quant aux toilettes correctes, 2,5 Milliards d'humains en étaient privés en 2015.

Les autorités locales et les Etats du Sud disposant rarement de moyens de financement à la hauteur des enjeux, les transferts sont indispensables.

Actuellement, l'investissement annuel global pour l'eau potable et l'assainissement est de l'ordre de 120 Md $ par an. L'aide publique au développement. représente l'essentiel des transferts pour l'eau des pays du Sud, car le secteur n'offre pas d'assez bonnes perspectives de rentabilité pour le secteur privé. L'aide a fortement fortement augmenté dans ce secteur après 2010. On assiste aujourd'hui à beaucoup d'innovations financières pour rendre disponibles des financements conséquents et sécuriser leur arrivée à bon port en évitant les détournements dus à la corruption. Mais cela ne sert à rien d'investir si le patrimoine n'est pas entretenu. Les besoins de formation, notamment pour les villes moyennes, sont énormes.

Les ODD fournissent un cadre clair de mobilisation avec son système d'indicateurs homogènes permettant de comparer les politiques des Etats au niveau global, et de mettre en évidence les liens entre objectifs, évitant le travail en silo. Les gouvernements sont dans l'obligation d'assurer que pour chaque citoyen soient mis en place des services d'eau adéquats en quantité et qualité, à un prix abordable et à une distance accessible, ainsi que des toilettes correctes. La quantité minimale suffisante est estimée à 50 l par jour et par personne, et le temps d'accès ne doit pas dépasser 30mn, queue comprise.

Malheureusement on n'a pas réussi à s'entendre sur la mesure d'un critère d'abordabilité du service, malgré les travaux d'Henri Smets. La limite du coût acceptable est-elle 5 % ou 3 % du revenu des ménages ? La gratuité de la fourniture d'eau n'est pas exigée par le droit humain à l'eau mais comment s'assurer que les plus pauvres ne sont pas lésés ? Cette question se pose différemment selon le contexte : portage d'eau à partir de bornes-fontaines, ou logements connectés au réseau.

3) Cas où la distribution à domicile ne peut être envisagée.

L'eau du robinet et le tout à l'égout sont des systèmes très sûrs du point de vue de l'hygiène, mais coûteux en capitaux au départ. Dans beaucoup de localités du Sud, en Afrique notamment, les moyens financiers ne permettront pas encore à tous d'avoir l'eau et le tout à l'égout à domicile.

Pour les plus pauvres en ville, l'eau peut représenter plus de 10% du budget familial, car la livraison d'eau potable en camion ou en bouteilles revient très cher. Certains quartiers mettent en place des techniques rustiques, notamment des réseaux légers hors sol, en collaboration avec des ONG, ou sous la forme de micro-entreprises à caractère social. L'assainissement des quartiers pauvres pose un problème encore plus grand que l'eau potable car il n'y a guère de demande sociale et le sujet est souvent tabou. On peut appliquer les méthodes du marketing social pour créer une demande de latrines hygiéniques, fabriquées par les artisans locaux. Les campagnes sont souvent relativement délaissées. Elles souffrent d'un manque de formation du personnel, et d'une difficulté d'accès aux pièces de remplacement pour l'entretien du service.

Beaucoup de villes et de communes du Sud ne souhaitent pas faire payer l'eau des bornes-fontaines aux plus pauvres, et cette hésitation est compréhensible. La difficulté sera de couvrir localement la rémunération des employés, car s'il n'est pas entretenu le réseau de fontaines va se dégrader. En Afrique, on en est souvent au troisième système de fourniture, après la ruine de deux réalisations précédentes. On ne peut faire l'économie d'un modèle économique viable. Il faut trouver les niches de prospérité et s'appuyer dessus pour progresser par des péréquations (surtaxe sur l'électricité ou les boissons en bouteille, commerces locaux). On ne peut pas compter sur le bénévolat dans la durée.

Les droits, devoirs et moyens de chaque acteur ne sont pas toujours clairs. Ce n'est pas à un élu local de faire embaucher des employés du service d'eau, qui n'a peut-être pas les moyens de les payer. Ce n'est pas au comité représentant les usagers de se charger de la desserte et vente d'eau aux bornes-fontaines, qui peut devenir une rente pour quelques familles. Il faut donc un effort de contractualisation.

En France aussi la question de l'accès à l'eau se pose pour les personnes sans domicile fixe, habitants précaires, et gens du voyage, qui représentent environ 1 % de la population. En 2018 Henri Smets pilotait pour l'Académie de l'Eau, avec des étudiants de l'Institut des Sciences Politiques un travail de recherche sur l'accès à l'eau pour ces personnes en Ile de France, qui mettait en évidence un grand besoin de bains-douches et de toilettes gratuites, malgré les efforts de la société civile, plus concernée que beaucoup d'élus locaux. Aujourd'hui la Coalition Eau développe son observatoire du droit à l'eau en commençant par les grandes villes, car la situation de personnes en situation d'habitat précaire est très difficile à cerner.

4) Cas des habitats connectés aux réseaux urbains

En 2014 en France, si la part du revenu consacrée à l'eau est d'environ 1 % en moyenne, on dénombre pourtant un million de ménages confrontés à des dépenses d'eau supérieures à 3 % du revenu.

Les coupures du service d'eau pour non-paiement sont interdites depuis la loi Brottes de 2013 et ses décrets d'application. La composante Eau du Fonds départemental de Solidarité pour le Logement peut intervenir en cas de difficultés de paiement, mais l'alimentation de ce fonds n'est pas sécurisée. En 2016 un projet de loi largement issu des travaux de H. Smets visait l'inscription formelle du droit à l'eau dans la loi française, et la généralisation et sécurisation des fonds de secours Eau grâce à une taxe sur les boissons en bouteille. Le projet de loi n'a pas survécu à son passage au sénat en février 2017.

En décembre 2019, la loi française sur la proximité de l'action publique a ouvert aux services urbains la possibilité d'expérimenter des tarifications sociales, comportant des tranches spécialement adaptées pour les ménages démunis.

Le débat porte aujourd'hui sur l'alternative suivante :

- maintenir l'égalité des citoyens devant le tarif et soutenir les foyers démunis par des aides sociales personnalisées, ou

- chercher du côté des innovations tarifaires à finalité sociale, qui seront peut-être plus complexes à mettre en œuvre, à fiabiliser financièrement, et à cibler précisément sur les personnes qui ont vraiment besoin d'aide : en effet une famille nombreuse pauvre consomme plus d'eau qu'un célibataire fortuné dont les factures pourraient alimenter le budget.

5)Conclusion

C'est une situation en demi-teinte qui apparaît en conclusion. D'une part la démarche des ODD est à la fois ambitieuse, souple dans ses méthodes et responsabilisante pour les Etats, mais elle n'aboutira sans doute pas encore à la couverture généralisée des besoins en 2030. L'ONU a déclaré en mars 2021 qu'il fallait quadrupler les efforts si l'on voulait atteindre la cible ! Pire, le nombre de personnes ayant un accès déficient à l'eau potable est en augmentation en Afrique subsaharienne d'une part, et dans la moitié urbaine du monde d'autre part. Les nouveaux indicateurs tiennent compte de la qualité de l'eau et de son accessibilité spatiale, ce qui est une avancée significative, mais pas encore de l'abordabilité.