

**Theme Workshop / Atelier Thématique 3.4 :**

**Access to basic commodities: how can it be organised and regulated? The example of water.**

***Accès aux biens fondamentaux : comment organiser et réguler ? Le cas de l'eau.***

**Main issues:**

Access for all to basic commodities such as water or energy is a basic prerequisite to enabling a logic of development to take shape. Beyond the diversity of management and financing methods, approaches must be found that can ensure access for all to these commodities, at a reasonable, sustainable price.

Using the case of water as an example, this workshop will seek to identify some of the principles, financial and technical resources, and processes which guarantee the protection of social rights and environmental resources.

Looking at a wide range of experiences and approaches, the discussions will touch on the following questions:

- Beyond the diversity of ways of organising production/distribution, what are the criteria and constraints which need to be integrated in project specifications in order to ensure access for all to basic goods and services?
- What types of financing would help make water accessible to all and to what extent should solidarity play a role in financing solutions?
- What is the role and responsibility of local authorities in public/private partnerships?
- How can the decision-making process be made more transparent and democratic, taking into account the interests of all concerned?

**Problématique :**

*L'accès de tous à l'eau ou à l'énergie est une condition de base pour que se mette en place une logique de développement durable. Au cœur de l'accès à ces biens fondamentaux est la question des modes de gestion et de financement et l'identification des approches qui permettent d'assurer à tous un accès à l'eau, à l'énergie et aux autres biens fondamentaux pour un coût raisonnable et soutenable.*

*A travers l'étude de cas de l'eau, cet atelier aura pour but d'identifier les principes, les moyens financiers et techniques et les démarches qui garantissent la protection des droits sociaux et des ressources environnementales.*

*En s'appuyant sur des expériences illustrant la diversité des approches existantes, la réflexion portera sur quelques questions-clefs :*

- *Au-delà de la diversité des modes d'organisation de la production/distribution, quels sont les critères et contraintes qui doivent structurer le cahier des charges pour assurer un accès de tous aux biens et services fondamentaux ?*

- *Quels modes de financement sont susceptibles de rendre possible l'accès à l'eau pour tous, et quelle place donner la solidarité dans ce financement ?*
- *Quel sont le rôle et les responsabilités des collectivités locales dans les partenariats public/privé ?*
- *Comment promouvoir des processus de décision transparents et démocratiques qui prennent en compte les intérêts de l'ensemble des acteurs concernés ?*

## Speakers / Intervenants

### **Chairman / Président :**

**Bertrand Charrier**

Vice-President, Green Cross International / *Vice-Président, Green Cross International*

### **Workshop Moderator / Animateur :**

**Larbi Bouguerra**

Consultant of the World Health Organisation (WHO) & UNESCO, Tunisia / *Consultant OMS & UNESCO, Tunisie*

### **Case Study Presenters / Cas :**

**Bernard Barraqué**

Sociologist, LATT-CNRS, France / *Sociologue, LATT-CNRS, France*

**Alexandre Brailowsky**

Programme Director, Suez Environnement / *Directeur de Programme, Suez Environnement*

**Christian Houdus**

Programme Director, Eau Vive, France / *Directeur des Programmes, Eau Vive, France*

### **Discussants / Discutants :**

**David Boys**

Utilities and Pension Funds Officer, Public Services International / *Chargé du secteur eau et énergie et des caisses de retraite, Internationale des services publics*

**Alain Henry**

Director of the water division, Agence Française de développement (AFD), France / *Directeur du secteur Eau, Agence Française de développement (AFD), France*

**Anne Le Strat**

President, Eau de Paris, France / *Présidente, Eau de Paris, France*

**Henry Smets**

Member of the Water Academy, France / *Membre de l'Académie de l'Eau, France*

## Abstracts – Case Study Presenters / Cas

The abstracts are mentioned in the original version / *Les abstracts sont ici repris dans leur version originale.*

### Alexandre Brailowsky

Programme Director, Suez Environnement / *Directeur de Programme, Suez Environnement*

- Au-delà de la diversité des modes d'organisation de la production/distribution, quels sont les critères et contraintes qui doivent structurer le cahier des charges pour assurer un accès de tous aux biens et services fondamentaux ?
- Quels modes de financement sont susceptibles de rendre possible l'accès à l'eau pour tous, et quelle place donner la solidarité dans ce financement ?
- Quels sont le rôle et les responsabilités des collectivités locales dans les partenariats public/privé ?
- Comment promouvoir des processus de décision transparents et démocratiques qui prennent en compte les intérêts de l'ensemble des acteurs concernés ?

### Quelques pistes de réflexion :

#### 1 – Critères et contraintes :

- La problématique du secteur eau potable et assainissement, de part la multitude et la complexité des facteurs à prendre en compte, repose avant tout sur une définition claire de la répartition des rôles et responsabilités entre les différents acteurs, ( Etat, Gestionnaire du service, Communauté).
- Il est indispensable que cette définition soit adaptée au contexte social, culturel et politique local.
- Les modèles contractuels qui sont la concrétisation opérationnelle de cette définition doivent de plus contenir les éléments indispensables de flexibilité permettant son adaptation au cours du temps conformément à l'évolution du contexte.

#### 2 – Modes de financements

- Le financement est une dimension importante de la problématique de l'accès aux services de base mais elle ne doit pas être séparée de celle de la sécurisation des investissements et donc de celle de la pérennité des modèles mis en place.
- Les solidarités nationales et/ou locales peuvent et doivent être employées à condition qu'elles génèrent des processus positifs d'intégration citoyenne et qu'elles ne contredisent pas, dans leur exécution, les objectifs de pérennité des projets.

#### 3 – Rôles et responsabilités des collectivités locales

- Le rôle des collectivités territoriales est prise en compte dans cette approche en considérant la place de ces institutions dans le contexte institutionnel local, et notamment l'état d'avancement des politiques de décentralisation ou déconcentration administratives.
- Par exemple, la possibilité ou non, dans un cadre constitutionnel donné, d'attribuer la responsabilité de la Maîtrise d'ouvrage et/ ou la propriété des réseaux à cette collectivité peut

représenter un facteur contraignant mais incontournable dans la mise en place de solutions adaptées.

#### **4 - Processus de décisions transparents et démocratiques :**

- Le client institutionnel en représentation de la population concernée et en association avec elle doit pouvoir prendre les différentes décisions lui incombant grâce à des critères rationnels élaborés sur la base d'une information objective, (solutions techniques, politiques commerciales, stratégies de concertation et de communication).
- L'accès des populations concernées à une information claire et transparente sont les conditions incontournables d'une réponse adaptée à leur demande et de la pérennité des services mis en place.
- Les mécanismes garantissant l'application de cette méthodologie dite de « demande informée » doivent figurer explicitement dans les contrats d'opération et ce, bien sur quel que soit le modèle adopté.
- Ces mécanismes participatifs doivent faire l'objet d'une mise en place et d'un suivi professionnel ce qui implique l'émergence d'une nouvelle discipline ou d'un nouveau métier qui n'est pas spécifique de l'eau mais du développement en général

#### **Christian Houdus**

*Programme Director, Eau Vive, France / Directeur des Programmes, Eau Vive, France*

Au Nord comme au Sud, répondre de manière équitable aux besoins en eau de tous les usagers, en respectant des règles de bonne gestion et aussi la ressource en eau, cela passe par quelques règles fondamentales.

#### **Quatre points clés pour l'accès à l'eau dans les communautés défavorisées au Sud**

- Travailler au niveau local, avec un maître d'ouvrage incontournable, la commune, et un acteur collectif, le maire et ses élus. Dans tout projet d'appui, la commune, la structure inter-communale (ou le village là où la commune n'existe pas) doivent être inscrits comme le porteur central du projet (identification des besoins, planification des actions, diffuseur des appels d'offre, suivi des chantiers, gestion des équipements...).
- Donner à cet acteur local les moyens concrets (formation, équipement, ressource humaine, financement) :
  - . d'assurer le service de l'eau par le moyen de son choix : régie ou délégation de service, à un opérateur public ou privé
  - . de déterminer le coût de ce service et donc le coût de l'eau
  - . de mettre en place un système de péroration permettant d'assurer la desserte de tous les usagers.
- De donner la priorité, pour ce service de l'eau, au tissu économique local : entreprises, artisans, groupements, etc. Pour un service local de qualité, il faut des opérateurs de proximité.
- Asseoir la gestion de l'eau mais aussi la phase de mise en place des équipements sur la concertation permanente entre 4 acteurs incontournables :
  - . le respect du rôle majeur de l'acteur local, la commune
  - . l'appui technique et financier aux services de l'Etat, responsables des cadres de planification et de législation, pour qu'ils puissent jouer leur rôle de gouvernance au niveau national, notamment en termes de protection/gestion de la ressource.
  - . le ou les opérateurs en charge du service de l'eau, qu'ils soient privés ou publics, locaux ou nationaux.
  - . les usagers, formés, organisés, associés étroitement à la gestion de leur service d'eau.

Quatre points clés pour que les acteurs du Nord viennent bien en appui à cette bonne gestion au Sud :

- Affecter enfin les financements promis et encore attendus, pour l'atteinte des objectifs du Millénaire (Objectif 7). Pour l'instant, peu de bailleurs ont encore bougé.
- Mettre en place des mécanismes financiers permettant aux collectivités locales du Sud d'accéder plus directement aux appuis extérieurs, en particulier le financement.
- Mettre un terme aux approches « projets » ou « programmes » qui répondent plus aux contraintes des bailleurs que celles des opérateurs de terrain, pour y substituer une approche par la demande, une stratégie de jeu entre acteurs locaux. Notamment par le biais des financements de type « appels à propositions », comme la ligne Facilité Eau de l'Union européenne.
- Promouvoir des dispositifs de type loi Oudin, en élargissant ses objectifs :
  - certes, il s'agit d'encourager la mobilisation de fonds au niveau local en France (communes, syndicats d'eau, agences...) en préservant le caractère décentralisé et volontaire de cette mobilisation ;
  - mais c'est l'occasion d'une réflexion de notre propre gestion de l'eau : l'action solidaire vis à vis du Sud est l'occasion de reposer le débat sur notre propre usage de l'eau : quel gestion ? quelle solidarité entre nous ? quel droit à l'eau ?
  - c'est aussi l'occasion de former citoyens, élus, associations, acteurs de coopération décentralisée sur les nouveaux enjeux du développement des pays du Sud ;
  - d'utiliser l'eau, formidable thème de communication, pour promouvoir les échanges culturels, des relations nord-sud plus équilibrées, et plus généralement la paix entre les peuples.

### **Bernard Barraqué**

Sociologist, LATT-CNRS, France / *Sociologue, LATT-CNRS, France*

Je travaille principalement sur une histoire comparée des politiques de l'eau en Europe, avec d'une part le droit de l'eau, les institutions de répartition de la ressource, et d'autre part, les services publics d'eau et d'assainissement, les modèles de gestion, et la question du droit à l'eau. Mais je travaille aussi avec de Brésiliens et des Indiens, pour discuter de la transférabilité de nos modèles de gestion (en fait très méconnus à part la privatisation) dans ces pays.

Je dirige également un groupe de travail de l'UNESCO (programme hydrologique international) sur les Conflits Urbains pour l'Eau, où nous essayons de couvrir tous les continents et d'aborder les problèmes les plus divers par rapport à la gestion durable.

Ces deux types de travaux seront à la base de mon intervention, qui aura pour centre la nécessité (enfin reconnue au Forum de Mexico) de faire une place aux collectivités locales dans la régulation. Ce qui suppose de les aider à développer leurs capacités. Mais à mon avis, tant que l'essentiel de la population d'un pays ou d'une ville n'a pas accès au service, il est impossible de consommer celui-ci, et le financement par l'impôt (local avec aides inter- et -nationales) est indispensable.

Il n'y a guère de problèmes d'eau, mais il y a surtout des problèmes d'argent.

## Abstracts – Discussants / Discutants

The abstracts are mentioned in the original version / *Les abstracts sont ici repris dans leur version originale.*

### **Henry Smets**

Member of the Water Academy, France / *Membre de l'Académie de l'Eau, France*

La tarification sociale est une tarification qui prend en compte les caractéristiques socio-économiques de l'abonné en plus des caractéristiques du raccordement et de la consommation. Elle a pour objet de réduire la charge financière de l'eau pour certaines catégories d'usagers en leur consentant un rabais sur leurs dépenses d'eau afin que l'eau reste "abordable" ou en leur offrant une aide financière pour payer leur eau. Ce soutien peut porter sur une partie du coût de raccordement, du coût de l'abonnement ou de la consommation d'une certaine quantité d'eau. Le financement de ce soutien implique généralement une subvention croisée entre groupes d'usagers et entre des groupes de contribuables. La tarification sociale ne doit pas être confondue avec la tarification progressive qui ne prend en compte que la consommation. Utilisant plus d'informations, la tarification sociale peut mieux répondre à des objectifs d'équité mais les coûts d'information sont plus élevés. Un compromis doit être trouvé pour que la tarification réponde aux objectifs sociaux ou redistributifs souhaités sans coûter trop cher à gérer. La procédure d'attribution doit être quasi automatique. L'aide pour l'eau des pauvres peut être prise en charge par les contribuables (subventions au Chili et en Colombie), par les usagers (subventions croisées en Belgique et en Colombie), par les budgets municipaux (États-Unis) ou par un fonds social qui apporte des secours à ceux qui ont des dettes d'eau (Belgique, France, Hongrie, Royaume-Uni).

Pour mettre en œuvre ce type de système, il faut définir le seuil d'intervention, c.-à-d. les cas où l'accès à l'eau est soumis à des conditions économiquement insupportables pour l'utilisateur. Ainsi, au Royaume-Uni, le coût de l'eau ne doit pas dépasser 3% des dépenses du ménage. Une autre solution consiste à définir des catégories de bénéficiaires (familles nombreuses, pensionnés, chômeurs, etc.).

Les plus pauvres bénéficient d'un tarif réduit notamment dans les pays suivants : Afrique du Sud, Argentine, Australie, Brésil, Bulgarie, Chili, Colombie, Espagne, Flandre (Belgique), États-Unis, Gabon, Guatemala, Japon, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Portugal, Royaume-Uni, Venezuela. Dans certains pays, on tient compte de la taille de la famille ((Belgique, Brésil, Espagne, Grèce, Iran, Luxembourg, Malte, Royaume-Uni, Tunisie, Vietnam).

Parfois, on tient compte du statut (pensionnés en Australie), 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 pour les autres usages (subvention croisée). Il s'agit notamment des Nouveaux États Indépendants, de la Bolivie, du Brésil, du Costa Rica, du Nicaragua et du Pérou.

En France, les tarifs sociaux de l'électricité, du gaz, du téléphone et des transports publics locaux sont inscrits dans la loi mais il n'existe pas de tarif social de l'eau. En l'absence d'un texte législatif spécifique, il n'est pas permis aux municipalités de moduler le prix de l'eau pour tenir compte des ressources faibles de certains abonnés.

## Bibliography / Bibliographie

The real obstacles to universal access to the water service in developing nations:

*“Thoughts stemming from the experience of access to drinking water of the poor neighborhoods populations living in Port-au-Prince (Haiti) and Buenos Aires (Argentina)”.*

Sarah Botton; Alexandre Braïlowsky; Sarah Matthieussent. October 2004

Lyonnaise des Eaux, member business partners for development, *Alternative solutions for water supply and sanitation in areas with limited financial resources*, Sept.1998, Suez Lyonnaise des Eaux.

Petitpas F.; Braïlowsky A., *L'Ingénierie sociale*, 1998.

Braïlowsky A. & Boisgallais A-S., *Intermédiation sociale et construction institutionnelle*, GRET, 2000.

S. Jaglin; Communication lors du séminaire AFD: Financement de l'accès à l'eau et à l'assainissement. Novembre 2005.

Les services publics d'eau en France et en Europe, in Denise Pumain, Marie Flore Mattei (coord.), *Données Urbaines*, n°4, Anthropos – INSEE, coll. Villes, 2003, pp 387-399

Past and future sustainability of public water policies in Europe, publié dans *Natural Resources Forum (JNRF)*, Publication des Nations Unies, Blackwell Publishing, Oxford-Malden, vol. 27 n°3 Août 2003.

BARRAQUE B. (coord.) *Urban Water Conflicts. An analysis on the origins and nature of water-related unrest and conflicts in the urban context*. International Hydrological Programme of UNESCO, Working Series SC-2006/WS/19, Paris, 2006

Bouguerra L., *Les batailles de l'Eau, Pour un bien commun de l'Humanité*, Editions Charles Leopold Mayer, 2003