



Éditorial

QU'EST-CE QUE LE DROIT À L'EAU ?

Le droit à l'eau vise à assurer l'accès à l'eau potable (et à l'assainissement qui est en fait lié à la distribution de l'eau). L'eau potable comme la nourriture et les soins de santé sont indispensables pour satisfaire le "droit à un niveau de vie suffisant" reconnu dans la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Pour parvenir à l'objectif commun : "de l'eau pour tous, partout et toujours", les Etats ont mis en place des services de l'eau au bénéfice de tous avec l'aide des collectivités locales, des élus et des représentants des usagers, de sociétés privées ou étatisées. Ils cherchent à éviter les discriminations en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement.

L'accès de tous à l'eau potable et à l'assainissement est nécessaire pour la vie et est un élément essentiel de la dignité de l'homme. Cela ne devrait pas constituer une charge financière disproportionnée pour les plus démunis. L'eau potable est un droit mais n'est pas gratuite. De même que le droit à la nourriture ne signifie pas la gratuité de la nourriture. Il faut juste rendre accessible le prix de l'eau pour les plus démunis.

Le droit à l'eau a été officiellement reconnu comme un "droit fondamental" en 1999 par l'Assemblée générale des Nations unies. Le droit à l'eau ne signifie pas que les pouvoirs publics doivent gérer directement les services de l'eau. Il signifie seulement que les pouvoirs publics doivent exercer un contrôle effectif sur les services de l'eau après avoir choisi le mode de gestion - public, privé ou mixte - le plus approprié pour ces services.

Le droit à l'eau est mis en œuvre de façon progressive, en fonction des spécificités nationales, pour favoriser l'accès à l'eau pour tous.

Antoine Sondag
antoine.sondag@lebret-irfed.org

Sur ce sujet, on consultera : www.academie-eau.org et www.wikiwater.fr

Inégalités et privatisation de la distribution de l'eau à Dakar

Par Sophie Theven

L'eau n'est pas une marchandise comme une autre. Que se passe-t-il lorsqu'on privatise et confie au secteur privé la distribution de l'eau ? Voici une étude de cas effectuée à Dakar. Sophie Theven a fait sa thèse sur ce sujet. En voici le résumé qu'elle a réalisé elle-même.

La réforme de l'hydraulique urbaine de 1996 au Sénégal se fit dans le prolongement des programmes d'ajustement structurel mis en place depuis 1979. Considérant que le processus de libéralisation économique du pays était trop lent, la Banque Mondiale choisit ce secteur qui n'était ni en faillite ni mal géré mais qui nécessitait d'importants investissements pour en faire un exemple de privatisation réussie. Cela devait ouvrir la voie à la privatisation des entreprises et services publics. Cette réforme repose sur un système d'affermage entre une entreprise privée, la Sénégalaise des Eaux (SdE), responsable de la distribution de l'eau et une société publique de patrimoine, la Société Nationale des Eaux du Sénégal (SONES), en charge de développer le secteur. Cette dernière se vit également confiée le rôle de régulateur.

Depuis la mise en place de la réforme, la Banque Mondiale et le gouvernement sénégalais la présentent comme un succès de développement durable qui a permis d'améliorer l'accès à l'eau dans la région de Dakar avec un taux d'accès à l'eau de 91% de la population urbaine en 2006 contre 79% en 1996. Cette amélioration cache cependant des inégalités croissantes liées aux prix et à la distribution de l'eau (moyens d'accès, qualité, régularité). La privatisation et l'objectif de rentabilité du secteur impliquent la disparition de fait du service public de l'eau. Cet objectif

détermine les investissements, les prix, la gestion de la distribution et les mesures sociales du secteur. Le système de redistribution entre consommateurs basé sur des prix « profitables » ne garantit pas un accès suffisant à tous. Dépendant de la capacité de payer des ménages l'accès à l'eau reproduit les inégalités de richesse. L'eau est devenue inabordable pour beaucoup et nombre de ceux qui n'y avaient pas accès en 1996 ne l'ont toujours pas. Les conditions sanitaires se sont dégradées dans certains quartiers. L'utilisation de l'eau très polluée de la nappe phréatique et la prévalence de maladies hydriques dont certaines mortelles n'ont pas diminuées.

Les investissements réalisés ont accru le volume d'eau produit (+220 000m³/j entre 1996 et 2008) et distribué à Dakar. Les extensions du réseau de distribution ont densifié les sections déjà existantes et desservi de nouveaux quartiers où la demande anticipée est forte. Priorité a été donnée aux branchements domiciliaires, moyens d'accès grâce auquel la consommation individuelle augmente, au détriment des bornes fontaines qui améliorent l'accès de nombreux ménages mais où la consommation par personne reste constante.¹ Si cette stratégie a amélioré la rentabilité du réseau et augmenté la consommation globale d'eau elle n'en a pas amélioré la répartition. Elle a favorisé des quartiers déjà desservis alors que des

1. La consommation individuelle journalière par branchement domiciliaire devait passer de 80 litres par jour en 1994 à 110 en 2000 et 120 en 2020 alors qu'elle reste de 20 l/j aux bornes fontaines. Environ 400 bornes fontaines furent réalisées entre 1996 et 2002. Chaque borne approvisionne 1500 à 3000 personnes par jour selon les quartiers..

zones entières restent sans réseau ou avec un nombre insuffisant de bornes fontaines.

Un programme de branchements sociaux a soutenu l'augmentation des branchements domiciliaires (+120000 sur un total de 166000 en 10 ans). Mais seuls bénéficiant de ce programme les ménages résidant là où le réseau est suffisamment dense et pouvant satisfaire aux critères d'éligibilité (titre de propriété ou référence d'un notable) et payer le prix élevé du branchement (13000 FCFA quand la consommation « vitale » d'eau équivaut à 3826 FCFA tous les 2 mois). Une fois connectés cependant beaucoup parmi ces ménages ne peuvent payer leur facture d'eau.

Prix de l'eau et conséquences sociales.

La cherté de l'eau et le système tarifaire forcent les ménages à réduire leur consommation et beaucoup sont déconnectés du réseau (12% par mois en 2002).² Le prix de l'eau est différencié selon la consommation à chaque compteur et sur la base de subventions croisées entre consommateurs. Le tarif social s'applique aux premiers 20m³ consommés tous les deux mois quel que soit le niveau de vie ou le nombre de personnes desservies par le compteur. Dans une famille de 15 personnes, ce volume représente 22 litres par personne par jour ce qui ne satisfait pas les besoins essentiels en eau (l'OMS recommande une consommation minimale de 35lpj). Dans les concessions comme dans les immeubles locatifs sans compteur divisionnaire, les consommations atteignent des volumes facturés au tarif plein (+229% au-delà de 20m³) et dissuasif (25% supplémentaire au-delà de 100m³ en 1998 et 40m³ après 2003) alors que le volume consommé par personne reste très faible. Les conflits liés aux factures ont conduit les propriétaires à condamner tous les robinets sauf un où ils vendent l'eau aux locataires à un prix supérieur au tarif dissuasif.

Pour leur part les familles plus petites et plus aisées ont des consommations moindres et bénéficient du tarif social. Les ménages pauvres se retrouvent donc du fait des subventions croisées à financer la consommation d'eau des ménages plus aisés. Cette « redistribution à l'envers » s'est aggravée en 2003 quand le volume facturé au tarif plein passa de 100 à 40m³ accroissant la portion de la consommation de nombreux ménages facturée au tarif dissuasif. Les ménages s'approvisionnent aux bornes fontaines où le prix de l'eau est plus élevé que le tarif social et les

établissements publics facturés au tarif commercial contribuent également à cette redistribution.

Les utilisateurs des bornes fontaines, malgré un accès difficile et une consommation bien plus faible, paient l'eau jusqu'à huit fois plus qu'un petit consommateur domestique.³ Le tarif commercial, plus élevé que le tarif domestique, est appliqué indistinctement aux établissements publics et commerciaux quelles que soient leur taille, fonction et ressources. Ainsi les institutions communautaires fournissant des services de base sont facturées comme des entreprises à but lucratif. Ce sont les parents d'élèves, les patients des dispensaires, les vendeurs sur les marchés ou les utilisateurs des toilettes publiques qui paient, et l'eau est souvent coupée dans les écoles et les postes de santé des quartiers défavorisés. Cette situation a empiré après 2009 quand le gouvernement augmenta le tarif applicable aux consommations administratives afin de soutenir l'équilibre financier du secteur.

Le prix de l'eau au Sénégal ne résulte pas d'études de marché et les factures correspondent à une proportion très importante du revenu des ménages (des calculs préliminaires indiquent des proportions de 5 à 27%, alors qu'aux USA elle est de 1,1% de salaires bien plus élevés pour une consommation sans comparaison). L'augmentation du prix de l'eau depuis 1996 a de plus pesé de façon inégale sur les dépenses des ménages. L'augmentation officielle de 3% par an jusqu'en 2003 (quand les prix devaient se stabiliser) équivaut à une augmentation totale de 26,7% sur l'ensemble de la période.

Ces augmentations ont été soutenues par la politique de déconnection en cas de non-paiement appliquée par la SdE. Cette politique qui ne tolère aucun délai et ferme les compteurs quelle que soit la raison du non-paiement impose des frais exorbitants de réouverture (7500 FCFA) souvent plus élevé que la facture impayée ce qui entraîne des déconnections prolongées. Cette politique a également fait disparaître ce qui restait d'approvisionnement gratuit en eau. Les municipalités, soumise aux fermetures de compteur comme tout autre client, ont éliminé ou privatisé les quelques robinets publics dont elles payaient les factures (marchés,

toilettes, mosquées, écoles, dispensaires, centres pour jeunes). Depuis, ces lieux n'ont plus d'eau ou de façon irrégulière.

La rentabilité de la distribution implique de fournir l'eau en priorité aux quartiers à forte demande. Le partage officiel du déficit en eau n'est pas un partage équitable. La SdE a divisé la région de Dakar en quatre zones avec des niveaux de priorité différents. Ainsi certaines zones (centre-ville, quartiers résidentiels, zone industrielle) sont approvisionnées régulièrement au détriment de zones plus pauvres où l'eau est souvent interrompue ou distribuée avec une pression si faible qu'elle est peu disponible: un fin filet coule des robinets aux rez-de-chaussée et l'eau monte rarement aux étages. Ce manque de disponibilité impose le stockage de l'eau. Mais les moyens de stockage ne garantissent pas toujours des quantités suffisantes et peuvent être source de contamination. Une conséquence plus grave cependant est l'utilisation de l'eau de la nappe phréatique.

Qualité de l'eau

La qualité de l'eau distribuée n'est pas homogène dans tous les quartiers. Malgré la conformité officielle aux normes de l'OMS et l'amélioration d'ensemble due aux investissements, la qualité de l'eau est incertaine et mauvaise dans de nombreux quartiers. Si une eau rouge, marron ou boueuse révolue les consommateurs, les pollutions les plus dangereuses sont invisibles.

Le réseau distribue dans différents quartiers de l'eau provenant de sources de différente qualité. Certaines des nappes phréatiques qui alimentent le réseau sont contaminées par des nitrates, des métaux lourds, des acides et des polluants organiques persistants. Officiellement l'eau provenant de ces nappes est diluée dans le réseau et les réservoirs avec de l'eau de meilleure qualité. Mais il n'y a pas de contrôle des proportions, et afin de satisfaire la demande aux heures de pointes l'eau contaminée est directement envoyée dans le réseau sans transiter par un réservoir. Les quartiers qui reçoivent cette eau sont ceux proches des forages, les quartiers défavorisés de la banlieue.

A part quelques rénovations et extensions, le réseau est en piteux état et détériore la qualité de l'eau : les fuites,

2. S. Tremolet : *Case Study on Senegal's Water and Sanitation Sector Economic Regulation* (Washington DC, 2005)..

3. La SdE facture le litre 0,32 FCFA aux bornes fontaines alors que le tarif social est de 0,19 FCFA.

les casses, les glissements de terrain et les tuyaux non-protégés sont autant de causes de contamination.

Malgré cet état de fait, la SdE remplit ses obligations contractuelles en matière de qualité. Elle garantit la potabilité bactériologique en injectant du chlore dans le réseau et atteint ses objectifs de qualité chimique grâce à des dérogations pour un certain nombre d'éléments en excès dans certains forages. Ces dérogations sont obtenues du fait du retard de la SONES à réaliser des investissements qui permettraient à la SdE de distribuer une eau de meilleure qualité.

Le système de contrôle de la qualité n'est ni suffisant ni indépendant. La SONES en tant que régulateur est responsable du contrôle de qualité, mais les demandes d'analyses à des laboratoires extérieurs sont rares. Ainsi entre l'état du réseau, la provenance de l'eau, la gestion de la distribution et l'absence de monitoring, personne ne connaît exactement la qualité de l'eau distribuée.

Les inégalités d'accès à l'eau affectent les ménages comme les activités économiques. Les activités agricoles et industrielles qui peuvent supporter le prix de l'eau potable - activités souvent tournées vers l'exportation - ont vu leur approvisionnement en eau s'améliorer alors que les activités informelles qui contribuent à la subsistance journalière de la population locale ont recours à l'eau des puits et aux eaux usées. L'évolution du secteur de l'hydraulique soutient un développement qui ne bénéficie qu'à un petit nombre.

Contrairement aux documents officiels selon lesquels la réforme de 1996 aurait contribué à réduire la pauvreté et à améliorer les conditions sanitaires, elle a de fait rendu les pauvres encore plus pauvres et encouragé l'utilisation de l'eau de la nappe phréatique. L'impact de la réforme sur des marchés autres que celui de l'eau a aggravé la pauvreté des ménages non approvisionnés par la SdE.⁴ L'utilisation de l'eau souterraine pour les usages domestiques aurait considérablement augmenté pour les plus pauvres - dans des zones de banlieue où la consommation par personne est très faible (15l/pj) et où les maladies hydriques sont loin d'être en récession.

Dans tous les quartiers populaires proches du centre-ville comme en banlieue les ménages utilisent l'eau des puits pour nombre de leurs besoins. La gravité de la pollution des nappes de la région de Dakar est mal connue et ses effets sur la



RESPONSABILITÉS

L'article de Sophie Theven met bien en évidence les risques d'une gestion privée de la production et de la distribution d'eau potable pour répondre aux besoins des plus pauvres dans une grande ville en expansion constante. Mais la question n'est pas tant d'opposer deux modalités de gestion, régie ou privatisation, que de faire fonctionner l'un ou l'autre mode dans le cadre d'une politique nationale de l'eau.

L'eau est nécessaire à la vie, celle des hommes, des animaux et des plantes ; elle est aussi nécessaire aux activités industrielles. Sans parler du partage des eaux transfrontalières, cela requiert au niveau national des choix d'autant plus difficiles, et nécessaires, que les disponibilités en eau sont limitées. Les principes guidant la répartition des ressources en eau entre les besoins des individus, de l'agriculture et de l'industrie relèvent du parlement et du gouvernement national, il appartient aux autorités locales en consultation avec les usagers de les adapter aux conditions sociales, économiques et environnementales locales.

Qu'il s'agisse d'une entreprise privée ou d'une régie, que les financements soient privés ou publics avec ou sans contribution de donateurs extérieurs, il est malheureusement plus facile et plus « payant » politiquement d'investir dans de grandes infrastructures nouvelles et visibles plutôt que de rechercher des solutions alternatives incluant réhabilitation des réseaux existants, gestion plus rigoureuse et tarification plus équitable, recyclage des eaux, collecte des eaux de pluie, etc. qui requièrent l'implication et le concours des utilisateurs

Tous les pays de la planète vont être progressivement confrontés à la rareté de l'eau. Il est donc essentiel que chacun en prenne conscience, assume ses responsabilités de fournisseur et de consommateur. L'eau est un bien public, certes, mais comme pour l'air ou les poissons dans la mer, son utilisation sans frein entraînera des pollutions, voire sa disparition. La bonne gestion de l'eau est l'affaire de tous.

Yves Berthelot, président du Réseau international pour une économie humaine.

santé ne sont pas documentés. Ces nappes reçoivent les eaux usées, les ordures en décomposition, les effluents industriels non traités, les pesticides illégaux utilisés dans l'agriculture urbaine et les intrusions d'eau de mer. L'eau des puits est donc contaminée par des produits chimiques dangereux, des bactéries pathogènes et des parasites. Dans la zone non-alimentée en eau potable autour de la décharge de Mbeubeus la moitié des points d'eau contient du plomb et des organismes pathogènes dont la salmonelle.⁵ Dans beaucoup de quartiers de Pikine la population s'approvisionne grâce à des pompes manuelles plongeant dans la nappe. Ces

pompes ne filtrent ni les bactéries, ni les produits chimiques, mais l'apparence claire de l'eau qu'elles fournissent suscite la confiance des résidents.

Gestion de l'eau et missions de service public

Ainsi avec la gestion commerciale de la distribution et les mesures dites « sociales » du secteur, l'eau n'est pas disponible pour tous en quantité et en qualité suffisante. Les inégalités d'accès se sont accrues, l'accès des riches se faisant au détriment des pauvres. Les ménages pauvres ont dû réduire leur consomma-

4. D. Boccanfuso, A. Estache & L. Savard: Water Reform in Senegal: A Regional and Interpersonal Distributional Impact Analysis, *Africa Institution Country Diagnosis* (Washington DC, 2006).

5. Agence de Développement Municipal: Etude de définition de reconversion de la décharge de Mbeubeus (Dakar, 2009).

tion, ce qu'ils compensent par l'utilisation de l'eau de la nappe phréatique.

Si l'objectif du Sénégal est la satisfaction des besoins essentiels en eau pour tous, la distribution d'eau potable en milieu urbain ne peut dépendre d'un opérateur privé et du revenu des ménages. Le critère d'investissement et de gestion ne peut être la rentabilité mais l'accès pour tous, avec une attention particulière pour les zones et les ménages les plus pauvres.

Une redistribution entre consommateurs quand le prix de l'eau doit engendrer des profits ne permet pas au secteur de remplir sa mission de service public. Est-ce qu'une redistribution basée sur des prix différenciés entre consommateurs (secteur autofinancé) mais sans exigence de profit permettrait d'atteindre cet objectif ? Des calculs sont nécessaires et la base sur laquelle différencier les prix doit être repensée. Mais il est vraisemblable qu'une redistribution au niveau national à travers un financement public soit requise pour garantir à tous un accès à l'eau suffisant à un prix abordable.

Préconisations

Des dépenses publiques sont nécessaires pour assurer les rénovations du réseau. Mais ces rénovations sont jusqu'à ce jour exclues des financements internationaux, les bailleurs considérant qu'elles doivent être financées par les revenus de la vente d'eau. Cependant ce qui revient à la SONES d'un prix trop élevé au consommateur ne suffit pas. Il en résulte que l'état décrépit du réseau pèse lourd sur l'exploitation et affecte la qualité de l'eau.

Les extensions pour leur part devraient permettre au réseau d'atteindre les quartiers non-desservis et d'installer un nombre suffisant de bornes fontaines. La densité de population d'un quartier pourrait être un critère de priorité pour les extensions, et la réalisation de bornes fontaines devrait bénéficier du programme

de branchements sociaux. Pour que ce programme contribue à améliorer l'accès à l'eau, le prix des branchements sociaux est à revoir à la baisse. Vu l'absence d'homogénéité spatiale des niveaux de vie et la situation des ménages pauvres, les branchements sociaux devraient se faire en fonction des ressources et des besoins des ménages plutôt que de leur lieu de résidence et de leur stabilité géographique.

De même, le tarif social doit s'appliquer en fonction des ressources des ménages et en considérant le nombre de personnes desservi par un même compteur. Ce qui compte du point de vue de la satisfaction des besoins est le volume d'eau consommée par personne, non pas la consommation par compteur. Les ménages pauvres ne devraient être facturés qu'au tarif social, et le prix aux bornes fontaines ne peut décemment excéder ce tarif. Le tarif social devrait également être appliqué aux robinets publics et aux institutions communautaires.

La transparence quant aux prix et à leur augmentation est nécessaire - domaine dans lequel la SONES n'assure pas son rôle de régulateur. Des études de marché devraient déterminer des prix adaptés aux ressources de la population et permettre de connaître les utilisations de l'eau. Au-delà d'un volume par personne qui puisse satisfaire les besoins essentiels, ne se pose pas seulement la question du prix de l'eau mais également celle de son utilisation. Il a été démontré que le gaspillage de l'eau est fonction des ressources - le plus de ressources, le plus de gaspillage - , et que la cherté de l'eau n'est pas un facteur dissuasif pour réduire la consommation des riches.

Pour réduire les consommations « inutiles » ou « de luxe », il faudrait d'abord que cela soit l'objectif du secteur. Mais sa stratégie actuelle est d'augmenter la consommation totale peu importe les utilisations. Il faudrait également que des critères concrets d'« inutilité » et de

« luxe » soient définis au-delà de la solvabilité des ménages. Ces critères pourraient déterminer des utilisations prioritaires de l'eau en fonction des besoins humains et de la disponibilité des ressources. De ce point de vue, utiliser l'eau potable dans une région où l'on parle de déficit pour arroser des pelouses ou produire des tomates et haricots verts pour la consommation hivernale des européens est questionnable.

Une distribution tournée vers la satisfaction des besoins admettrait des zones de priorité afin de garantir l'eau à un hôpital ou à une institution de sécurité. Les interruptions dues au déficit global de l'eau pourraient se faire en fonction de la densité de population des quartiers, et ainsi on pourrait approvisionner plus de monde avec peu d'eau plutôt que peu de monde avec beaucoup d'eau.

Une bonne qualité de l'eau pour tous devrait être la priorité du secteur. Ceci requiert un système transparent de surveillance continue par des services indépendants. L'obtention de dérogation sur la qualité et les affirmations de conformité vont à l'encontre de l'intérêt du consommateur pour qui la qualité de l'eau est plus importante que les objectifs de performance de la SdE. Au niveau de la distribution, la qualité implique une dilution obligatoire et contrôlée de l'eau provenant de sources contaminées ainsi que des rénovations du réseau. L'autorité de régulation devrait pouvoir surveiller cette dilution et exiger les rénovations nécessaires. Plus fondamentalement, la qualité de l'eau distribuée dépend de la qualité des ressources en eau. Mais la gestion commerciale de ces ressources en accélère la destruction. Seule une gestion écologiquement durable pourrait les préserver. Mais cela implique un autre modèle de développement que celui basé sur le profit et la croissance illimitée.

Développement et civilisations est une publication éditée depuis 1972 sous divers noms par l'association Développement et Civilisations - Lebret-Irled 49, rue de la Glacière - 75013 PARIS - FRANCE - 33(0)1.47.07.10.07 - contact@lebret-irfed.org

L'association Développement et Civilisations - Lebret-Irled anime un réseau d'acteurs de développement solidaire présents sur tous les continents.

Directeur de la publication : Yves Berthelot

Rédacteur en chef : Antoine Sondag - **Conseil de rédaction :** Claude Baehrel, Yves Berthelot, Karine Besses, Roland Colin, Isabelle Duquesne, Karine Meaux, Anouk Coqblin, Denise Sanou, Bernadette Huger, Asphodèle Berthelot-Eiffel, Emmanuelle Bouzigon, Jacqueline de Bourgoing.

La reproduction des textes publiés est autorisée à la seule condition que soit clairement indiquée la source, avec les coordonnées de *Développement et civilisations*. Un exemplaire du document reproduisant le texte doit être envoyé à l'adresse de la publication.

Pour soutenir nos actions :

chèque en euros, CHF ou US\$ à l'ordre de Développement et Civilisations - Lebret-Irled

Virements bancaires : en France : LA POSTE FR10-2004-1010-1233-2971-2T03-350 (BIC : PSSTFRPPSCE)

en Suisse : RAIFFEISEN - Genève, N°IBAN CH41 8018 1000 0074 9583 6 CHF (SWIFT : RAIFCH22)

ISSN 1951-0012 - Imprimerie IGC Communigraphie - St Étienne - 04 77 92 04 80 - Imprimé sur papier recyclé

