HAL open science

Tarification sociale et durabilité globale du service public d'eau

M. Tsanga Tabi

To cite this version:

M. Tsanga Tabi. Tarification sociale et durabilité globale du service public d'eau. Comment améliorer le financement et la durabilité des services publics d'eau et d'assainissement français ?, Comité National de l'Eau, p. 195 - p. 200, 2013. hal-00948380

HAL Id: hal-00948380

https://hal.science/hal-00948380v1

Submitted on 18 Feb 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

4.3 Tarification sociale et durabilité globale du service public d'eau

(M. Tsanga Tabi, UMR GESTE, Irstea-Engees)

Le paysage français des systèmes urbains d'eau est le théâtre de mutations qui affectent l'organisation et le fonctionnement des services au point de questionner la durabilité de ces entités sur un plan social, économique et environnemental. En effet, trois types de dynamiques sont à l'œuvre simultanément: la première se situe sur un plan socio-économique (accroissement de la pauvreté, des inégalités sociales et des exclusions), la deuxième sur un plan technico-économique (tendance à la hausse des besoins d'investissements et du prix de l'eau) et la troisième relève du domaine socio-environnemental (injonction aux économies d'eau et baisse tendancielle des consommations d'eau). Ces dynamiques de changement qui interagissent entre elles bousculent les équilibres globaux jusque-là à l'œuvre en termes d'accès à l'eau et conduisent à des mécanismes de réajustement économique se traduisant par des hausses en boucle du prix de l'eau. Le risque de ce scénario à terme étant qu'une partie de plus en plus importante des populations vulnérables pour qui le prix de l'eau se pose déjà en obstacle au service, s'en trouve exclue. L'hypothèse que par ricochet la situation financière du service en pâtisse est à prendre en compte. Aussi, dans ce nouveau contexte, la durabilité des services se pose en des termes nouveaux : celui d'une interdépendance entre durabilité sociale, durabilité économique et durabilité environnementale impliquant de rechercher de nouveaux équilibres entre ces trois dimensions.

A) Quelques éléments d'appréhension de la notion de durabilité dans le cadre de la gestion de l'eau

Les interactions entre dimensions sociale et environnementale sont en rivalité ainsi que le soulignent Ballet et al (2011)[94], et dans les pays industrialisés, leur mise en compatibilité pose problème parce que chaque dimension a une logique de soutenabilité qui lui est propre. Ces tensions sont encore plus accentuées entre la dimension sociale et la dimension économique en raison des conflits d'intérêts inhérents aux logiques d'acteurs en présence et parce que l'idée de durabilité sociale renvoie à des principes de solidarité et de justice sociale qui sont par essence des objets non-marchands (Tsanga T. 2011)[95]. Aussi, prendre en compte la durabilité sociale dans le fonctionnement du service relève d'une démarche normative, qui légitime sur un plan politique le principe de solidarité et de justice sociale à décliner dans le service public d'eau. D'un point de vue doctrinal en France, ´ *fondamentalement, les services publics sont faits pour satisfaire leurs utilisateurs et pour assurer en même temps la cohésion sociale* » (Rapport Denoix de Saint-Marc, 1996)[96]. Sur le fond, l'exigence de justice sociale et d'équité est inhérente au bon fonctionnement de toute société. La reconnaissance officielle du droit à l'eau comme droit humain fondamental (ONU, 2010) conforte la nécessité de ce principe dans un monde où l'exclusion est devenue multiforme et s'étend aux services publics.

---

[94] Ballet J. et al., (2011), ´ La soutenabilité sociale du développement durable : de l'omission à l'émergence », Mondes en développement, 2011/4 n°156, p. 89-110.

[95] Tsanga Tabi M., (2011), L'irruption du social dans le management des réseaux d'eau : organisation de la solidarité et nouvelles frontières du service public d'eau. Des tuyaux et des hommes. Les réseaux d'eau en France.. Bouleau, G., Guérin-Schneider, L. (ed.), Quae-NSS Dialogues, Paris, pp135-152.

[96] Denoix de Saint Marc R. (1996), "Le service public," Rapport au Premier ministre : Mission Rapport au Premier ministre : Mission 1996, La documentation française / Collection des rapports officiels, 78 p

Cela étant dit, l'intégration de la durabilité sociale dans le fonctionnement du service d'eau, pose la question des outils et de leur efficacité. Dans l'eau où c'est le prix payé par l'usager qui conditionne l'accès au service, le tarif est l'instrument par lequel s'opère la prise en compte de la durabilité sur le plan stratégique et opérationnel. Dole & Bartlett (2004)[97] diront du tarif qu'il constitue un formidable outil de politique publique dans la mesure où il peut lui être attribué des objectifs politiques de nature différente. Si jusque-là le tarif de l'eau a desservi en priorité des objectifs de durabilité économique, et a par la suite été mis au service d'enjeux environnementaux, l'hypothèse qu'un tarif intégrant un objectif de durabilité sociale constitue une solution à priori plus durable pour les populations concernées, est à considérer, et les conditions de sa faisabilité à analyser. Pour cela, il est nécessaire d'avoir une approche compréhensive des mécanismes tarifaires et des facteurs (endogènes et exogènes au service) qui influent sur la durabilité sociale d'un service d'eau et contribuent à l'efficacité des outils (voir annexe 1).

B) Quelles sont les conditions à minima de pertinence et d'efficacité d'une construction tarifaire solidaire et multi-objectifs[98] ?

Les résultats de simulations tarifaires menées à partir d'un modèle d'analyse des effets sociaux de différents scénarii tarifaires construits dans une perspective de durabilité globale du service[99] nous permettent de tirer quelques enseignements importants en vue de mettre en place une tarification sociale qui soit pertinente et efficace.

a. La nécessité d'une *stratégie ´ sociale »* éclairée, discutée collectivement et ajustable

C'est la première variable nécessaire pour mettre en place une tarification sociale. Cette question précède et détermine le choix des moyens et des outils. A titre d'exemple, les effets sociaux et économiques d'un objectif social traduit en termes *d'amélioration de l'accessibilité financière au service* ne sont pas du même niveau de durabilité sociale que ceux visant *l'éradication de la pauvreté en eau.* Si la formulation de la stratégie sociale relève du niveau politique, et constitue une excellente opportunité de repolitisation du débat sur la gestion de l'eau, trois *variables d'action* à minima sont à considérer et leur contenu à expliciter pour éclairer la discussion sur la stratégie sociale.

- *Quelle catégorie de population pauvre est concernée par la mesure sociale* : celle-ci peut cibler des *niveaux de pauvreté variable* des populations (les plus pauvres des pauvres ? les pauvres en eau locaux ?...) avec des effets différents sur le plan économique notamment.
- *Qui finance et à quelle hauteur ?* l'ensemble des usagers (y compris les pauvres ?), les usagers domestiques riches ? les usagers professionnels et les industriels ? une subvention externe ? les opérateurs du service (par l'intermédiaire de gains de productivité ou d'une partie de l'excédent du compte de résultat) ?
- *Quelle définition de la solidarité ?* quelles modalités de répartition de l'effort de solidarité entre chacune des parties prenantes du service ?

---

[97] Dole D., & Bartlett I., (2004), Beyond cost recovery : setting usage charges for financial, economic and social goals, ERD Technical notes series, A.D. Banks, 10: 38

[98] Par souci de commodité, nous utiliserons ´ tarification sociale » dans notre texte pour désigner une ´ tarification solidaire multi-objectifs ».

[99] D'un point de vue méthodologique, ce modèle d'analyse de scénarii de « tarification solidaire multi-objectifs » (TSMO) qui vise à étudier les conditions de durabilité sociale d'outils de tarification de l'eau, définit les conditions d'un nouvel équilibre global qui modifie l'équilibre économique et environnemental initial pour le rendre compatible avec l'objectif social intégré dans le système tarifaire. En l'occurrence, la fonction objectif relative à la dimension sociale intègre deux objectifs : celui de garantir l'accès à l'eau des plus pauvres par une tranche gratuite ou modique et celui de ramener la facture des pauvres en dessous d'un seuil donné (3%).

L'élaboration de cette stratégie sociale suppose de disposer en amont, d'éléments de connaissance du contexte, indispensables au diagnostic de l'ampleur et des caractéristiques locales du problème, et à l'ajustement de la stratégie sociale.

b. La connaissance des éléments de contexte relatifs à *l'ampleur de la pauvreté locale et à la configuration de l'habitat des ménages* qui conditionne le statut d'abonné direct ou de non abonné de l'usager en vue d'établir un diagnostic du problème local d'accès à l'eau.

Les *données sociales locales de l'INSEE* permettent d'établir un premier diagnostic social éclairant et notamment de situer *la pauvreté en eau locale et sa distribution selon les niveaux de pauvreté des ménages*. Cet état des lieux complété par une analyse des impayés du service, des demandes d'échéanciers, des demandes d'aide au fond de solidarité logement (FSL) et au centre communal d'action sociale (CCAS) permet d'affiner le diagnostic des problèmes d'accès à l'eau.

Les données locales relatives à la configuration de l'habitat des ménages sont également disponibles sur le site de l'INSEE.

c. La connaissance des éléments de contexte relatifs aux *usages en eau des ménages vulnérables* et à leurs *comportements de consommation d'eau*

L'efficacité d'un tarif conçu dans une perspective de durabilité sociale, dépend, comme pour tout outil de gestion, du niveau de sa mise en adéquation avec le problème à résoudre et donc du degré de justesse et de pertinence des variables qui en définissent les mécanismes.

Parmi les variables clés qui permettent d'ajuster le design tarifaire à la réalité de pauvreté en eau locale à traiter, deux en particulier sont importantes :

- les usages en eau des ménages vulnérables et la dynamique de leurs comportements de consommation en eau[100], qui dépend en premier lieu de la composition et de la taille des ménages. Cette information sert à ´ calibrer » les tranches tarifaires en conséquence notamment en termes de volume d'eau nécessaire à mettre à disposition des ménages concernés par la mesure sociale ;
- les publics cibles visés par la mesure de justice sociale mais dont l'identification formelle dans le cadre des procédures internes de facturation des services pose encore problème. En effet, la majorité des expériences de tarification à visée sociale en France ne ciblent pas les publics pauvres pour des raisons juridiques toujours en discussion, mais on note cependant des évolutions. Le cas tout récent de la ville de Dunkerque qui cible les populations allocataires de la CMU fait office à cet égard de ´ 1ère tarification sociale » réelle.

La question du ciblage dans la construction tarifaire n'est pas sans effets sur le plan social et économique. Dans le cas de l'illustration graphique ci-dessus[101], il est intéressant de noter que pour quasiment les mêmes effets économiques (en termes d'épargne), le design tarifaire ciblé est de loin plus efficace sur le plan social dans la mesure il fait disparaître le nombre de pauvres en eau initial ainsi que le nombre de nouveaux pauvres en eau (à la fois les vulnérables et les très vulnérables). De plus, le ciblage fait disparaître les impayés.

[100] Dans un contexte où les services d'eau commencent seulement à s'équiper en outils d'observation de la consommation d'eau de leurs usagers, peu se sont lancés dans une analyse différenciée des usages en eau selon les catégories de ménages (dont les ménages pauvres).

[101] Résultant du modèle d'analyse « TSMO ».

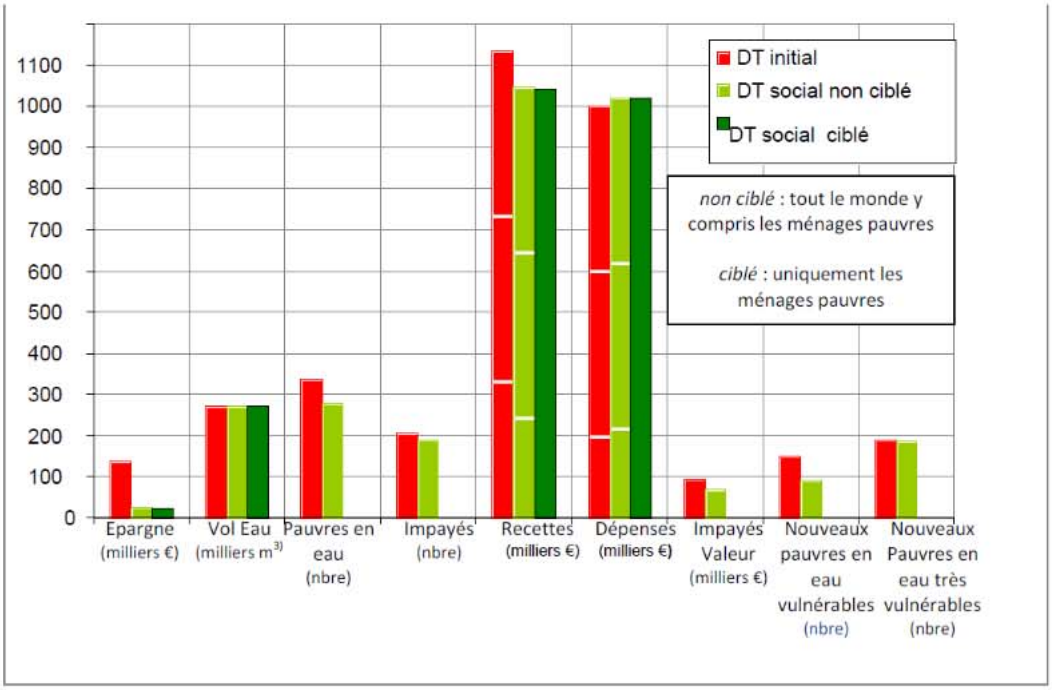

Figure 36: Comparaison des effets économiques et sociaux d'un design tarifaire(DT) solidaire multi-objectif ciblé versus un design tarifaire solidaire multi-objectif non-ciblé [102]

A l'inverse, comparativement à la situation tarifaire initiale, le design tarifaire non ciblé a un impact faible sur les impayés et sur le nombre de pauvres et nouveaux pauvres en eau. Etant donné l'optimisation de la dimension sociale réalisée sur le plan tarifaire, le service a tout intérêt ici à privilégier un tarif ciblé. La Figure 36 en illustre les effets. A partir du moment, où on introduit une mesure spécifique de nature sociale, le non-ciblage (qui revient de fait à rendre la mesure sociale universelle) entraîne de fait un surcoût économique dont la répercussion sur les autres tranches pénalise les pauvres en eau, crée de nouveaux pauvres et accroit le montant des subventions croisées entre catégories domestiques. Un tarif dit social n'équivaut pas à faire du « social ».

L'utilisation et la mise en scène de cet ensemble d'information préalable sur les publics vulnérables a une fonction pédagogique car elle permet de rendre visibles les mécanismes (de subvention croisée entre usagers, de répartition de l'effort de solidarité…) et les effets d'un design tarifaire donné pour éclairer le débat et la décision publique sur la durabilité sociale du service.

Le cas particulier des usagers non-abonnés (immeubles collectifs)

Le cas des ménages non-abonnés correspondant aux usagers résidant en habitat collectif où c'est le bailleur de l'immeuble qui est l'abonné du service d'eau, renvoie à une configuration problématique car il n'y a dans ce cas pas de lien direct entre l'usager et le service d'eau.

Dans ce contexte d'habitat collectif où les contrats d'eau ne sont pas individualisés, et notamment dans le cas des ménages pauvres qui en font partie, toute mesure tarifaire à visée sociale a une portée forcément ´ universelle ». En l'absence de dispositions spécifiques convenues entre le service d'eau et le bailleur de l'immeuble[103] en vue de répercuter le bénéfice de l'avantage tarifaire à visée sociale sur les ménages pauvres, la mesure reste symbolique et l'impact souhaité sur les catégories visées ne peut être que noyé parmi l'ensemble des locataires. On peut en effet supposer qu'une mesure à portée universelle induit des ajustements économiques au sein du service plus importants qu'une mesure ciblée sur les seuls locataires vulnérables, et que de ce fait, la solution finale retenue sera une solution minimisée qui tient compte des contraintes économiques associées.

C) Conclusion

Compte-tenu de la dynamique des interactions entre les trois dimensions clés de la durabilité et de leurs effets dans le temps, la prise en compte de la dimension sociale comme élément à part entière de durabilité globale du service est une nécessité dans le contexte contemporain de l'accès à l'eau.
Dans une telle optique, l'inscription du social dans le cadre tarifaire s'inscrit dans une temporalité différente des solutions curatives et ponctuelles mises en œuvre pour résoudre les problèmes d'accès à l'eau des populations pauvres. D'un point de vue normatif, il satisfait au critère de justice sociale et d'équité indispensable à l'équilibre de toute société.

Cela étant, l'utilité sociale et l'efficacité d'un outil de tarification visant un tel objectif de durabilité dépend d'une part de la pertinence des informations rendant compte du problème à internaliser dans le mécanisme tarifaire. Il procède d'autre part du degré d'ambition sociale visée par l'outil tarifaire qui elle relève de l'effort de rééquilibrage global consenti entre l'économique, le social et l'environnemental. L'appréhension de ces éléments requiert une approche compréhensive des mécanismes tarifaires et leurs effets, et passe par la connaissance des informations utiles pour poser un bon diagnostic du problème social et ´ calibrer » l'outil tarifaire en conséquence. De même, la mise en visibilité des mécanismes et des effets à partir de modèles d'analyse réflexifs sont un préalable nécessaire pour débattre et trancher en faveur des options les plus durables.

Pour les différentes raisons évoquées précédemment, le modèle économique actuel de l'eau a atteint ses limites de financement « extensible » des externalités diverses liées à l'eau. Une des questions que soulève aujourd'hui l'enjeu social est bien celle de la légitimité et de l'acceptabilité sociale des différents objets financés par le prix de l'eau. L'usager acceptera-t-il encore de financer les pollutions du monde agricole alors qu'une partie des usagers peine ou n'arrive plus à payer sa facture d'eau ? Ces éléments du débat font également partie des points de discussion sur la durabilité du système et concernent autant les usagers ´ normaux » que les usagers pauvres.

[103] A l'instar de la convention spécifique qu'a établi le service public d'eau de la ville de Paris avec les bailleurs sociaux pour équiper les ménages en kits hydro-économes dans le cadre d'une campagne d'économies d'eau.

ANNEXE : Inventaire des facteurs endogènes et exogènes exerçant une influence sur la durabilité sociale des services d'eau

Facteurs endogènes au service d'eau	Facteurs exogènes au service d'eau
Conditions d'accès au service • Niveau du prix de l'eau • Inégalités et inéquités d'accès au service générées par les conditions d'accès au service	**Facteur contextuel** • Niveau de croissance et évolution démographique **Niveau de qualité ´ sociétale »** • Niveau de pauvreté globale des populations • Inégalités sociales • Autres formes de vulnérabilité des populations : pauvreté des capabilités humaines (capital social, participation, sécurité, droits humains…)
Comportements de consommation d'eau des ménages • Usages en eau des ménages et réactions aux variations du prix de l'eau et aux variations de revenu (élasticité-prix et élasticité-revenu)	**Niveau de régulation et de réduction des inégalités sociales et des inégalités d'accès au service d'eau** • Efficacité des politiques de redistribution des politiques sociales • Efficacité des dispositifs spécifiques et curatifs de maintien au service d'eau • Existence de modalités alternatives d'approvisionnement en eau (fontaines publiques…)
Représentations des acteurs et formes de déclinaison de la durabilité au sein du service d'eau • Logiques de durabilité propres aux autres dimensions (environnementale et économique) • Nature des interactions entre les trois sphères de la durabilité et ampleur des conséquences sociales des logiques de durabilité économique et environnementale • Modalités de mise en compatibilité des trois dimensions de la durabilité du service • Visions de la durabilité propres au monde de l'eau et niveau de responsabilité sociale des acteurs (politiques, gestionnaires, usagers)	**Représentations des acteurs et visions de la durabilité en présence** • Degré d'acceptabilité sociale de la solidarité par la société civile • Niveau de responsabilité sociale des acteurs