

ADEDE

**COMMENT METTRE EN ŒUVRE
LE DROIT À L'EAU EN FRANCE ?**

Henri Smets

Résumé : Le Sénat français a adopté le droit pour chacun d'accéder à l'eau potable à des conditions économiquement supportables. S'il n'est pas indiqué à qui revient la responsabilité de mettre en œuvre ce droit, le texte du Sénat risque de rester largement inappliqué. Les seules personnes qui bénéficient actuellement d'une aide spécifique pour payer leur eau sont les personnes démunies qui renoncent à la payer. Les collectivités territoriales pourraient mettre en œuvre le droit à l'eau si elles étaient en droit de répartir entre usagers les coûts associés par des mesures de solidarité. En particulier, elles pourraient apporter une aide aux personnes démunies qui payent leur eau malgré les sacrifices que cela comporte.

Contribution aux débats tenus à l'Académie de l'Eau le 2 octobre 2006

COMMENT METTRE EN ŒUVRE LE DROIT À L'EAU EN FRANCE ?

Henri Smets

Le Sénat français vient d'adopter le principe selon lequel *«chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a droit d'accéder à l'eau potable à des conditions économiquement supportables»* et de décider d'inscrire ce principe dans le premier article du livre sur les milieux physiques du Code de l'environnement (L.210-1). En principe, chacun bénéficie déjà de ce droit en France. Mais il existe des situations où l'accès à l'eau potable pose un problème car le niveau de revenu peut être très faible et le prix de l'eau distribuée élevé.

Environ 2 à 3 millions de personnes en France ont beaucoup de mal à payer leurs factures d'eau car elles ont de très faibles revenus (moins de 40% du revenu médian). Dans cette population, il y a notamment 750 000 personnes qui disposent de moins de 2.5 € par jour pour s'alimenter et qui bénéficient de l'aide alimentaire. Plus de 500 000 ménages de cette catégorie bénéficient du tarif social de l'électricité mais d'aucune aide pour l'eau qui coûte environ 1 € par jour et par ménage.

Parmi les personnes démunies, une petite partie accumule les impayés d'eau. Comme les dépenses d'eau des ménages représentent environ 40% de celles pour l'électricité¹, les dettes d'eau sont moins nombreuses que celles pour l'électricité. Selon les statistiques du Secours catholique (2005), le nombre de personnes ayant des dettes d'eau représente près de la moitié du nombre de celles ayant des dettes d'électricité.² On peut en déduire que la population concernée par les dettes d'eau en France serait environ deux fois moins nombreuse que celle (250 000 ménages) concernée par les dettes d'électricité du fait que l'eau est moins

¹ Les dépenses d'électricité et de gaz ainsi que celles pour l'eau sont les suivantes en France en 2001: ménages inactifs, 649 et 241 sur un total de 15876 /an; ménages ayant moins de 9442 de revenu par uc par an : 654 \$ et 280 sur un total de 12 111 /an. Le problème de l'eau devient particulièrement grave lorsque le revenu descend en dessous de 8000 /an . Source: INSEE Budget des ménages.

² Le rapport entre le nombre de situations d'impayés pour l'eau et le nombre de situations pour l'électricité et le gaz est de 48 % en location HLM, 38% en location privée et 76% pour les propriétaires de leur logement. En moyenne, le rapport est de 46 %.

chère que l'électricité et qu'il y a moins de compteurs d'eau que de compteurs d'électricité. Les chiffres disponibles pour le département de la Gironde³ montrent que le problème des impayés d'eau est significatif et concernerait plus de 100 000 ménages en France. Mais seule une petite partie de ces ménages est effectivement aidée alors qu'il existe dans la population une forte demande pour aider les personnes en difficulté à accéder à l'eau sans se limiter à celles qui n'ont pas payé leur eau.⁴

L'objet de cette note est d'examiner les problèmes d'accès à l'eau en France sans se limiter aux impayés dans la perspective de mettre en œuvre le droit à l'eau de manière efficace. Nous examinons d'abord la situation de différents groupes de population à l'égard du droit à l'eau, puis nous nous penchons sur les méthodes de mise en œuvre du droit à l'eau.

1. L'accès à l'eau dans différents groupes de population

1.1 La population sédentaire non démunie

Pour la très grande majorité de la population sédentaire, l'eau potable est disponible dans le logement et représente une partie faible des dépenses du ménage (1%). Mais il y a des exceptions :

- l'eau n'est pas toujours potable ;
- tout le monde n'est pas branché à un réseau de distribution.

a) Potabilité insuffisante

Le problème de la potabilité insuffisante affecte environ 6% de la population (Plan national santé-environnement). De nombreux petits réseaux distribuent une eau de qualité douteuse (par exemple, 25% des réseaux de moins de 500 habitants en région RMC) du fait de l'insuffisance de protection des zones de captage et du manque d'entretien. La loi N° 2004-

³ En Gironde (1.3 million hab.), le FSL a reçu en 2005 13 963 demandes d'aides pour l'énergie et 4 156 demandes pour l'eau dont 3 111 ont été honorées. Si ces chiffres sont extrapolés pour la France entière, il y aurait 146 000 demandes d'aide honorées pour l'eau. En Dordogne (388 000 hab.), il y a eu 1721 demandes honorées pour un total de 150 000 E. Extrapolé à la France, il y aurait 270 000 demandes pour un total de 24 ME. Dans le Grand Lyon (1.2 M hab.), il y a eu 1434 dossiers d'eau pris en charge en 2005 (aide moyenne de 132 E représentant 53% de la facture). Dans le Rhône (1.6 M hab.), les aides pour l'eau sont de 323 752 E en 2005 et pour l'électricité de 663 281 E. Extrapolées à la France, les aides pour l'eau seraient de 12 ME. En réalité, du fait que les FSL de nombreux départements ont été moins actifs, il n'y aurait que 30 000 aides allouées pour l'eau en 2005. Ainsi, en Seine-Saint-Denis (1.4 million hab.), il n'y a eu que 151 dossiers d'aides pour l'eau en 2005 (106 aides accordées, 132 E/aide) alors que pour l'électricité, il y a eu 13 000 aides (1.5 ME). Dans les Vosges (381 000 hab.), l'aide pour l'eau représente 25 000 E (0.06 E/hab.), soit par extrapolation au niveau français 4 ME. A Paris, les aides atteignent peut être 300 000 E pour 2 M hab. (soit 0.15 E/hab.).

⁴ 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 et 98% des jeunes). Les Français 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".

806 relative à la politique de santé publique a fixé l'objectif de réduire d'ici 2008 de moitié la proportion de la population recevant une eau de mauvaise qualité. Il reste à voir la mesure dans laquelle cette loi atteindra son objectif.

b) Eau non disponible

Bien que presque tout le monde ait de l'eau à domicile, environ 200 000 logements ne sont pas branchés à un réseau public et s'alimentent à des puits, sources, captages privés, etc. En 1998, 114 communes étaient sans réseau de distribution et 0.8% des résidences principales n'étaient pas branchées (IFEN 2001). La situation actuelle est meilleure mais pas parfaite.

La reconnaissance du droit à l'eau pourrait amener à étendre certains réseaux existants pour alimenter en eau des habitations qui ne seraient pas trop éloignées, par exemple dans les zones périphériques atteintes par la croissance urbaine. Il ne s'agirait pas de desservir toutes les habitations isolées mais uniquement celles qui sont raisonnablement proches des réseaux. Le nouveau "droit à l'eau" ne crée pas une situation juridiquement nouvelle puisque la jurisprudence était favorable à l'extension des réseaux dans les zones agglomérées (non-discrimination entre les usagers).

Remarques :

a) Les extensions des adductions d'eau se poursuivent. Ainsi, en 2001, on a construit plus de 15 400 km de canalisations nouvelles. Entre 1990 et 1995, le FNDAE a été en mesure d'apporter l'eau à 948 000 nouveaux abonnés, soit une moyenne de 190 000 logements par an. Toutes les personnes dont le logement n'est pas actuellement branché ne demanderont pas le branchement au réseau car elles peuvent hésiter devant les frais restant à leur charge et préférer maintenir les arrangements actuels.

b) Le droit d'accès à l'eau pourrait être limité aux personnes occupant régulièrement un logement (art. 65 de la loi N°2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales), ce qui aboutit à exclure les squats, les bidonvilles et les caravanes sédentarisées sur des terrains non constructibles. Pour les habitations construites illégalement sur un terrain non constructible, l'alimentation en eau d'un réseau au voisinage est refusée sur la base de l'art. L. 111-6 du Code de l'urbanisme.

c) Il existe des circonstances particulières dans lesquelles l'accès à l'eau pourrait poser problème :

- En cas d'interruption de distribution (à charge des pouvoirs publics ou des opérateurs selon qu'il y a ou non cas de force majeure, loi N°2004-811 de modernisation de la sécurité civile), il faudra assurer l'alimentation de secours pour faire face à une situation d'urgence (pollution de l'eau ou destruction de canalisation) ou de pénurie (manque d'eau) en apportant l'eau par camion ou en bouteille.

- Dans le cas de copropriétés en difficulté, il paraît inéquitable de priver d'eau toute une copropriété lorsqu'une partie des copropriétaires a payé ses charges au syndic (il existe environ 1000 cas par an d'habitats collectifs où le distributeur n'est pas payé).

1. 2. La population itinérante ou en déplacement

Il est également nécessaire d'alimenter en eau différentes catégories d'usagers temporaires comme :

- les gens du voyage (environ 200 000 personnes) (la loi Besson N° 90-449 du 31 mai 1990 oblige à créer des points d'eau dans les aires d'accueil des communes de plus de 5000 habitants, mais son application est insuffisante (17%) car elle se heurte à l'hostilité des populations malgré les subventions généreuses (70%), loi N° 2000-614) ;

- les propriétaires de caravanes mobiles stationnées temporairement et légalement sur un terrain non constructible (droit à l'eau reconnu par le Conseil d'Etat) ;

- les utilisateurs de camping-cars/caravanes en déplacement (création d'aires de service équipées et payantes pour passer la nuit en plus des campings pour des séjours) ;

- les bateliers et autres utilisateurs d'embarcations (branchements dans les ports pour des accostages réguliers) ;

- les visiteurs des jardins publics et des établissements recevant du public ;

- les voyageurs en perdition (sur route, en train, en bateau, etc.).

Ces questions relèvent de mesures particulières adaptées à chaque situation.

1.3. La population en situation de précarité

Les personnes en situation de précarité ont du mal à payer l'eau et plus que les autres payent leur eau avec retard. Environ 2% des usagers ont des retards importants de paiement pour l'eau.⁵ Chaque année, 500 000 dossiers d'impayés sont ouverts par les distributeurs (SPDE) dont un certain nombre concerne des familles démunies.

L'accessibilité économique de l'eau pose problème pour une petite minorité de personnes, surtout si les factures sont peu fréquentes. Les personnes les plus pauvres dans la population (3 à 4 % ayant un revenu inférieur à 40% du revenu médian) supportent des coûts pour l'eau qui sont significatifs par rapport à leurs revenus car ils consomment presque autant d'eau que les autres ménages mais ils ont des revenus beaucoup plus faibles. Ainsi, un couple qui doit vivre avec seulement le RMI dépense 4.1% de ses revenus pour l'eau alors qu'un couple moyen ne dépense même pas 1% pour l'eau.

Les personnes en situation de précarité qui sont raccordées à l'électricité et sont

⁵ Sur 4000 factures d'une commune, 800 sont payées avec retard après relances, 80 concernent des personnes ayant des difficultés de paiement pour cause de précarité parmi lesquelles 40 risquent de rester impayées (1%).

susceptibles de bénéficier du tarif réduit (TPN) se divisent en deux groupes selon qu'ils reçoivent une facture d'eau ou pas :

a) la plupart sont des locataires qui payent leur eau avec les charges locatives (environ 900 000 ménages⁶). Un petit nombre d'entre eux reçoit une aide du FSL (56 000 interventions par an pour le maintien dans le logement, principalement pour le paiement du loyer), voire d'un CCAS, en vue de leur permettre de payer le loyer et les charges.

b) environ 600 000 ménages ont un compteur individuel d'eau et reçoivent des factures d'eau individuelles. La plus grande partie des personnes de ce groupe d'usagers démunis paie l'eau consommée malgré les sacrifices que cela peut comporter pour eux (Figure 1).

Seule une très petite partie des usagers démunis (moins de 50 000 ménages avec compteur individuel) demande aux FSL départementaux ou au CCAS⁷ de prendre en charge une partie de leurs factures d'eau restées impayées (art 65, loi N°2004-809 relatives aux libertés et responsabilités locales). Lors de la dernière enquête⁸, il est apparu que 14 250 ménages démunis ont reçu une aide temporaire et partielle (161 €/par abonné) pour un total d'environ 2.3 M€ par an, chiffre très inférieur à celui budgétisé en 2001 de 8.5 M€.⁹

Lorsque les abonnés démunis ne payent pas leurs factures, l'eau est fréquemment coupée (20 000 coupures par an) mais la décision n'est pas toujours mise en œuvre rapidement.

1.4. La population en situation de grande précarité

Il existe environ 300 000 personnes très pauvres qui n'ont pas un logement approprié et pas de compteur d'électricité. Les personnes concernées sont les sans-abri (dont quelque 86 500 SDF), les squatters (une centaine de squats à Paris), les habitants de taudis ou de bidonvilles, etc. qui ne reçoivent pas une facture d'eau. L'accès à l'eau de ces personnes relève d'approches spécifiques telles que la création de bornes-fontaines, l'accès aux robinets

⁶ Parmi les ménages ayant un revenu inférieur à 9442 par uc, la proportion en habitat collectif est de 49%. Ici nous utilisons un chiffre plus élevé : 60%.

⁷ Une majorité des CCAS interviennent pour apurer des dettes d'eau mais le volume de ces interventions n'est pas documenté. Dans les communes de 5000 à 200 000 habitants, il s'agit de 64% des CCAS (58% de la population). Rapport Sénat n°334, mai 2005.

⁸ Guy Michel Billard, Dominique Legrain et Jean-Louis Prime: IGAS-IGE : *Rapport sur la mise en œuvre des dispositifs départementaux d'aide aux personnes et familles qui éprouvent des difficultés à acquitter leurs factures d'eau*, déc. 2001. Le rapport met en évidence l'existence de 20 000 coupures pour précarité dont 2000 de plus de 24 h sur un total de 130 000 coupures d'eau en France. Le coût des impayés correspondant serait de 120 MF sur un chiffre d'affaires de 67 MdF (0.2%). Les retards de paiement pour motif de précarité affecteraient 2% des abonnés. IGAS-IGA-CGPC : *Rapport relatif à la fusion des fonds d'aides aux impayés*, 10/12/2002.

⁹ A l'origine, il était prévu que les distributeurs payeraient 20 MF sous forme d'abandon de créance et les pouvoirs publics 30 MF. La dépense prévue par abonné était de 1.34 F, soit 0.2 E, à comparer à une dépense par ménage de 330 E/an.

publics (Paris, aménagement des sanisettes), l'accès à des bains/douches et des laveries, etc.

2. La mise en œuvre du nouveau “droit à l'eau”

Le droit à l'eau prévoit que l'eau soit disponible à “des conditions économiquement supportables”.¹⁰ Ceci peut être obtenu en réduisant le prix de l'eau par des subventions des investissements, en abaissant le prix de la première tranche de consommation, en venant en aide aux locataires qui risquent une expulsion faute d'avoir payé leurs loyer et charges ou une aide pour l'eau à ceux qui risquent une coupure faute d'avoir payé les factures d'eau ou encore en attribuant une aide ciblée ou un tarif de faveur aux personnes démunies afin de leur permettre de payer leur eau plus facilement (Figure 2). La dernière solution est celle recommandée par la Commission du développement durable des Nations unies.

Le droit à l'eau potable tel qu'énoncé par le Sénat s'impose à tous - et notamment aux collectivités territoriales - qui ne peuvent pas prendre de mesures en contradiction avec ce droit. Il risque cependant de rester largement inappliqué car la loi définit un droit sans fixer les obligations qui permettent de le garantir. Il n'est pas précisé :

- a) qui doit prendre les mesures de mise en œuvre, ni
- b) quelles mesures doivent ou peuvent être prises

tandis que le concept de “conditions économiquement supportables” est encore mal défini.

Il faudra aussi déterminer qui financera initialement les mesures prises, qui en supportera le coût au final et qui en bénéficiera. L'objectif est probablement de “partager les coûts de manière solidaire afin que les prix soient abordables pour tous”¹¹, c.-à-d. de répartir entre les usagers les coûts qu'impliquent l'accès à l'eau pour tous. Toutefois, cet objectif n'est pas facile à atteindre car les collectivités peuvent avoir des difficultés à transférer aux usagers les coûts des mesures prises par elles dans le domaine “social”.

2.1. Qui est responsable de la mise en œuvre de ce droit?

Le projet de loi sur l'eau charge les communes des services de l'eau (art. 26¹²) mais reste muet sur les mesures associées à la mise en œuvre du droit à l'eau. Dans certains pays, comme le Chili, il appartient à l'Etat de financer les aides pour l'eau des pauvres, dans d'autres pays comme la Belgique, la Région wallonne a créé un fonds social pour l'eau financé

¹⁰ Cette expression est inusitée jusqu'ici. Elle correspond à “abordable”(“affordable” en anglais).

¹¹ La partenariat français pour Mexico (mars 2006) a adopté la position suivante : “Pour faire de l'accès à l'eau et à l'assainissement un droit effectif, deux priorités ; -identifier les devoirs de l'autorité locale responsable, -partager les coûts de manière solidaire afin que les prix soient abordables pour tous”. Le projet de loi sur l'eau ne répond en l'état à aucune des deux priorités.

¹² L.2224-8 : “Les communes sont compétentes en matière d'assainissement des eaux usées domestiques, de production, d'approvisionnement et de distribution par réseau d'eau potable.”

par tous les usagers par une taxe affectée sur l'eau. Dans de nombreux pays, les bureaux d'aide sociale interviennent au niveau municipal dans les cas les plus dramatiques. Dans quelques pays, les distributeurs supportent le coût de l'eau des mauvais payeurs pauvres car ils ont beaucoup de mal à faire payer leurs prestations.

Pour la France, compte tenu des débats récents sur le FSL départemental¹³ et le projet de loi sur l'eau, il semblerait que les responsabilités pour la mise en œuvre du droit à l'eau, hormis les subventions et le FSL, doivent être décentralisées et incomber aux communes étant entendu que le FSL organiserait la solidarité au niveau départemental pour la couverture des impayés et pour le maintien dans les logements (Figure 3).

Pour que le droit à l'eau devienne effectif, il conviendrait de préciser à qui incombe **de prendre les mesures nécessaires pour la mise en œuvre du droit à l'eau**, sinon on peut craindre que chaque autorité espère qu'une autre s'en chargera. Cette suggestion est conforme à la position défendue par la France à Mexico ("identifier les devoirs de l'autorité locale responsable")

A défaut de préciser à qui revient de prendre les mesures de mise en œuvre du droit à l'eau, il faudrait pour le moins encourager les communes à agir en leur donnant les moyens juridiques pour le faire. Il faudrait organiser le financement de la solidarité pour l'eau au niveau local sans imposer à l'Etat, aux départements ou aux distributeurs des charges nouvelles. Les usagers pourraient supporter une petite augmentation des prix de l'eau¹⁴ qui devra être décidée et consentie par la collectivité pour rendre effectif le droit à l'eau.¹⁵

Le projet de loi pourrait, par exemple, préciser que :

“Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement peuvent

¹³ Les départements ont reçu globalement de l'Etat à titre de compensation la contribution de celui-ci pour le dispositif d'aide aux impayés. Pour 2005, l'Etat a transféré 11.7 ME pour l'électricité et l'eau (Arr. du 6 avril 2006, J. O., 21 avril 2006), dont environ 3 ME pour l'eau. Si l'on tient compte de la part des distributeurs, il apparaît que le dispositif d'aide pour l'eau représente 5 ME en 2006, c.-à-d. moins que le chiffre initialement prévu en 1996.

¹⁴ Dans les pays en développement, le nombre de personnes démunies peut atteindre 50% de la population, ce qui rend difficile d'organiser des péréquations socialement acceptables. Au contraire, dans un pays comme la France, il y aura peu de bénéficiaires d'une aide pour l'eau (quelques pour cent) et le montant total des transferts en leur faveur sera très faible au regard du chiffre d'affaires de l'eau (moins d'un pour cent) sans être négligeable par rapport aux budgets des services sociaux.

¹⁵ L'augmentation du prix de l'eau pour financer les mesures de solidarité (environ 100 ME/an) est négligeable par rapport aux dépenses nouvelles qui doivent être financées par les usagers pour le respect des normes communautaires (plomb, nitrates, pesticides et assainissement). Une municipalité pourrait mettre fin aux fournitures d'eau "gratuite" à des administrations et affecter ce "gain" à la fourniture d'eau quasi gratuite aux plus démunis. Elle pourrait aussi décider de créer une catégorie d'usagers bénéficiaires d'un tarif réduit afin que ceux-ci bénéficient d'eau à des conditions économiquement supportables (comme pour les cantines scolaires). A défaut, elle pourrait donner une aide à ces usagers démunis mais pourra plus difficilement financer cette aide par le budget du service de l'eau.

prendre les mesures administratives, techniques, tarifaires et financières nécessaires pour mettre en œuvre de manière appropriée la disposition relative à l'eau potable figurant à l'art. 1A nouveau de la présente loi" (futur art. L.210-1 du Code l'environnement).

Ce texte permettrait de financer les mesures de solidarité par péréquation ou par un prélèvement sur les factures d'eau mais uniquement au profit des usagers du même service public de distribution d'eau potable et d'assainissement. Il permettrait aussi aux communes d'intervenir par des aides financées par le budget municipal. et n'exclut pas une intervention des départements .

2.2 Quelles mesures prendre?

Pour que le prix de l'eau ne constitue pas un obstacle économique pour l'usager démuné, on pourrait envisager de mettre en œuvre une ou plusieurs des mesures suivantes au bénéfice des personnes en situation de précarité :

a) améliorer le fonctionnement du FSL dans le secteur de l'eau pour qu'il remplisse au minimum le rôle prévu à l'origine (50 000 dossiers aidés par an) et pour qu'il apporte une aide plus substantielle concernant les dépenses d'eau.¹⁶ L'amélioration du fonctionnement du volet eau du FSL départemental fait actuellement l'objet de discussions dans le cadre de la préparation d'une nouvelle convention.¹⁷

N.B. Le problème principal¹⁸ semble être que le FSL n'est en général pas assez sollicité pour les dépenses relatives à l'eau (maintien du logement, aide préventive et remboursement des impayés). Ceci résulte d'un manque d'informations sur le rôle désormais plus étendu du FSL, d'une communication insuffisante sur les différentes aides pour l'eau, d'une approche en terme d'aide octroyée et soumise à la signature d'un plan d'apurement avec le distributeur. Les bénéficiaires potentiels ne sont pas au courant, ils mettent l'accent sur leurs plus grosses dépenses et ont de grandes réticences à quémander une aide de 10 €/mois pour l'eau alors qu'ils sont invités à agir "de manière responsable" et à payer leurs dettes. La loi avait créé le

¹⁶ Ainsi le FSL de Seine-Saint-Denis n'intervient qu'une fois par an et pour un maximum d'un trimestre de consommation courante (soit une aide de 25% au maximum) (Règlement départemental du FSL, mars 2006, p. 41). Il se limite aux "dettes liées aux charges d'eau" des abonnés directs (pour les autres, les charges d'eau sont traitées avec les loyers). Dans le Bas-Rhin, le FSL n'intervient que si l'impayé est compris entre 150 et 500 E et au maximum une fois tous les deux ans.

¹⁷ En Wallonie, il existe un système comparable qui est financé par une taxe de 1.25 cE/m³ et intervient dans 0.5% des raccordements. Le système du FSL, s'il fonctionnait à plein régime, correspondrait à environ 7.5 ME / 4000 Mm³, c.-à-d. moins de 0.2 cE/m³ et interviendrait dans 0.5% des raccordements. Le système wallon apparaît donc comme plus généreux. La région Bruxelles-capitale dispose d'un système analogue et malgré un fonds social généreux pour les impayés a mis en place une tarification "intelligente" pour tenir compte du besoin de rendre le prix de l'eau abordable pour les petits usagers.

¹⁸ Voir aussi les rapports d'inspection (supra) dont les recommandations n'ont été que très partiellement mises en œuvre

droit à recevoir une aide et les bénéficiaires n'ont reçu que le droit de demander l'attribution d'une aide. Il ne leur suffit pas de remplir les conditions objectives pour recevoir une aide, il faut en plus recueillir l'appui des intermédiaires chargés de préparer et de défendre leur dossier. De plus, il leur faut généralement s'être mis "dans leur tort" en n'ayant pas payé leur facture d'eau¹⁹ malgré plusieurs rappels et avoir reçu une sommation à payer avec l'annonce que l'eau serait prochainement coupée.

b) créer une nouvelle modalité de financement du FSL. Il s'agirait d'autoriser l'affectation d'une petite partie du budget des services de l'eau pour mener des actions de solidarité dans le domaine de l'eau au plan départemental lorsque le FSL traitera des dépenses d'eau des personnes démunies en plus du paiement des factures impayées²⁰ ;

c) adopter une tarification "intelligente" ou "équitable" pour fournir à chacun un volume d'eau à bas prix (par exemple, fournir 50 litres par jour et par personne ou 1.5 m³ par mois par personne à un tarif réduit²¹) (Figure 4) ; réduire l'incidence de la partie fixe du tarif (question en discussion en rapport avec le projet de loi sur l'eau);

d) fournir de l'eau dans des lieux public (bornes-fontaines, "cols de cygne" ou robinets extérieurs pour des personnes sans accès à l'eau, bons d'accès aux bains-douches, etc.); mesures techniques pour réduire le prix du service de l'eau dans certains quartiers ; installation de dispositifs de réduction de débit chez les usagers ayant des dettes d'eau, etc.

e) veiller à réduire le nombre de coupures d'eau chez les plus défavorisés. L'objectif est de faire disparaître les coupures (environ 2000 par an) qui interviennent pour défaut de paiement par des personnes démunies (coupures que les tribunaux, le SPDE et l'opinion publique en général condamnent). Un progrès a été accompli puisque ces coupures sont désormais interdites pendant l'hiver pour des abonnés en situation de précarité à condition que le FSL soit intervenu (art. 75, loi N°2000-87 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement). Beaucoup de municipalités vont déjà beaucoup plus loin que cette loi puisqu'elles ont décidé de ne pas effectuer, voire même d'interdire, les coupures d'eau pendant toute l'année lorsqu'elles concernent des personnes démunies.

¹⁹ Le FSL peut intervenir à titre préventif pour les factures d'eau à payer, mais se limite souvent au "dispositif d'aide aux impayés d'eau". La prise en charge concerne "les factures d'eau non acquittées".

²⁰ Alors qu'il est possible d'affecter 1% du budget des services d'eau à des mesures de solidarité avec les personnes démunies de pays en développement (loi Oudin-Santini), il n'est pas possible d'utiliser une somme équivalente pour des actions de solidarité avec des personnes démunies dans des régions françaises. Si nécessaire, il serait possible de prévoir une disposition sur la coopération interne du type : *"Elles peuvent, dans la limite de 1% des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, mener avec d'autres communes, établissements ou syndicats ou avec des FSL des actions de solidarité dans le domaine de l'eau et de l'assainissement au bénéfice des personnes en situation de précarité."*

²¹ L'enquête d'opinion menée dans le bassin Seine-Normandie (2005) a donné un appui de 75% pour la proposition de tarification par tranches avec une première tranche gratuite. Cette proposition n'est pas conforme au projet de loi qui exige que chaque m³ soit facturé. Il existe des exemples de mise en oeuvre de fourniture d'eau à bas prix à chaque personne (Bruxelles et Flandre).

Une aide ciblée pour l'eau

Les mesures décrites ci-dessus amélioreront la situation existante d'une petite partie des personnes démunies mais ne s'adressent pas vraiment au problème de fond, à savoir que ces personnes ont parfois beaucoup de mal à supporter le coût de leur consommation d'eau. Le problème de l'accès à l'eau à des conditions économiquement supportables ne se pose pas seulement chez la petite minorité qui a des impayés d'eau mais tout autant chez tous ceux qui sont dans le même état de précarité et se serrent la ceinture pour payer leur eau.²² Pour rendre l'eau plus économiquement supportable pour les personnes démunies, il faudra sans doute s'inspirer des mesures prises en France pour faciliter de manière permanente l'accès au téléphone et à l'électricité pour les personnes défavorisées (aide permanente de l'ordre de 5 à 8 € par ménage et par mois versée directement au prestataire pour 700 000 ménages bénéficiaires²³). Il paraît plus équitable d'aider d'abord les personnes démunies qui font l'effort de payer leur eau sans se limiter aux personnes qui ne la payent pas.

Dans le cas de l'eau, il faudrait verser aux usagers démunis une aide permanente à valoir sur les factures d'eau (analogue à l'aide pour l'électricité mise en place en 2004 et financée par la contribution au service public de l'électricité (CSPE) sur chaque facture et à l'aide pour le gaz en discussion devant l'Assemblée nationale). Cette aide pourrait être versée aux mêmes bénéficiaires que ceux du tarif social de l'électricité. Elle pourrait prendre la forme de bons d'eau²⁴ comme il existe des chèques-restaurant ou des chèques vacances et pourrait être distribuée au niveau local de la même manière que les bons d'eau de Dreux, les aides pour

²² Il ne s'agit pas d'une figure de style. Les études faites en France ont montré que l'augmentation des dépenses d'eau se traduisait par une réduction des dépenses de nourriture chez des personnes mal nourries. Quelle privation consentir pour payer son eau ? "Les acteurs de terrain constatent que les dépenses alimentaires passent souvent après les autres (loyer, eau, électricité etc.), les restrictions alimentaires apparaissant davantage comme des conséquences des autres dimensions du mode de vie. Les enquêtes montrent que la première restriction alimentaire, c'est-à-dire la plus fréquemment citée, porte sur la viande (49 %), puis le sucre et les produits sucrés (23 %), suivis par le pain et les produits céréaliers (16 %)." La privation de protéines constitue la conséquence la plus probable du paiement du loyer et autres dépenses liées au logement, en particulier de l'eau. Source : *L'alimentation des populations défavorisées en France. Synthèse des travaux dans les domaines économique, sociologique et nutritionnel*, par France Caillavet (Corela/Inra), Nicole Darmon (Uren/Istna-Cnam), Anne Lhuissier (Corela/Inra) et Faustine Régnier (Corela/Inra), 2005

²³ Henri Smets : *Une aide pour faciliter l'accès à l'eau des plus démunis en France*, Académie de l'Eau, août 2006. La définition du périmètre des personnes aidées dépend du sens donné à l'expression "conditions économiquement supportables". Au Royaume-Uni, le seuil d'"affordability" est dépassé si l'eau coûte plus que 3% des dépenses du ménage.

²⁴ La Lyonnaise des eaux a financé avec la Ville de Dreux des bons d'eau remis à 1.1 abonné pauvre pour 100 habitants. Le bon d'eau peut être remplacé par un versement sur un compte dédié.

l'électricité à Paris ou les cartes solidarité-transport pour les transports parisiens.²⁵

Une telle proposition d'aide ciblée pour l'eau n'a rien d'anormal puisque selon l'art. 147 de la loi N°98-657 relative à la lutte contre les exclusions : "les tarifs des services publics administratifs à caractère facultatif peuvent être fixés en fonction du niveau de revenus des usagers et du nombre de personnes vivant au foyer". Ce texte permet de donner un tarif réduit pour les repas pris par certains enfants en cantine scolaire mais il ne s'applique pas aux services de l'eau qui relèvent des établissements publics industriels et commerciaux. L'aide pour l'eau jouerait le même rôle que le tarif social des cantines scolaires ou des transports publics puisqu'elle faciliterait l'accès à un bien ou service jugé nécessaire.

Le Code de l'action sociale²⁶ avait créé un "droit à une aide de la collectivité" pour l'eau, l'électricité et le téléphone des personnes en situation de précarité mais cette disposition généreuse n'a pas reçu une application uniforme. En effet, alors que l'aide est permanente et sert à payer chaque mois une partie du prix de l'électricité et du téléphone, l'aide pour l'eau est toujours de brève durée et ne concerne pour l'essentiel que ceux qui ne payent pas leurs factures, font une démarche d'assistance et obtiennent une aide du FSL.

3.3 Qui choisit les mesures?

Il paraît vraisemblable que la décision sur le choix des mesures à prendre pour faciliter l'accès à l'eau et sur les modalités de mise en œuvre devrait revenir, dans le cadre des lois et règlements, aux communes ou aux autorités qui décident des tarifs de l'eau au plan local local. Malheureusement le projet de loi ne le précise pas. En France, il s'agit d'une dépense faible qui peut aisément être prise en charge par les usagers au titre de la solidarité.²⁷

²⁵ CGCT. Art. L1611-6. "Dans le cadre des actions sociales qui concernent notamment l'alimentation, l'hygiène, l'habillement ... qu'elles mènent, à l'exclusion de l'aide sociale légale, les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale et les caisses des écoles peuvent remettre aux personnes qui rencontrent des difficultés sociales des titres dénommés "chèque d'accompagnement personnalisé" pour acquérir des biens et services dans les catégories définies par la collectivité ou l'établissement public. Les personnes à qui des chèques d'accompagnement personnalisé sont remis peuvent acquérir, à hauteur du montant figurant sur sa valeur faciale, auprès d'un réseau de prestataires les biens, produits ou services prévus sur le chèque, à l'exclusion de tout remboursement en numéraire, total ou partiel. Les valeurs faciales sont modulées de façon à permettre aux distributeurs de pouvoir tenir compte des différentes situations des bénéficiaires, tant économiques que sociales."

²⁶ Code de l'action sociale et de la famille; "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.

²⁷ Le financement d'une aide des plus démunis par une augmentation des factures n'est pas une nouveauté (voir électricité, gaz, téléphone, transports, etc.). La facture d'eau d'un ménage comporte déjà des dépenses dont il n'est pas bénéficiaire : voies navigables, coopération décentralisée, divers prélèvements pour la cohésion territoriale. Ajouter un prélèvement de cohésion sociale ne constituerait pas une déviation d'une pratique établie.

Le choix des collectivités locales portera sur :

- a) les mesures financées par solidarité entre les usagers (prélèvement sur factures d'eau ou budget des services de l'eau, péréquation interne, financement d'aides ciblées),
- b) les mesures financées par les budgets des municipalités (aides municipales ou secours pour l'eau des personnes démunies, eau des bornes-fontaines, des écoles, des jardins, etc.), et
- c) les mesures financées par les opérateurs (eau non payée, etc.).

Le coût des mesures de solidarité pour l'eau varie selon que l'aide pour l'eau concerne uniquement les personnes en grande détresse (un ou deux ménages démunis sur 1000 habitants) ou plus généralement les personnes très démunies (un ou deux ménages démunis sur 100 habitants). Leur montant se situe entre 0.1 € par habitant et 2 € par habitant et par an.

3. CONCLUSIONS

1) Si l'accès à l'eau potable est déjà très général en France, il reste encore des personnes qui pourraient bénéficier d'une meilleure mise en œuvre du droit à l'eau. Ceci concerne tout particulièrement les villages où l'eau n'est pas toujours potable et les régions où l'eau est devenue chère.

2) L'amélioration de l'accès à l'eau pour tous oblige à consentir des dépenses nouvelles au bénéfice des plus démunis et, par conséquent, à consentir une faible augmentation du prix de l'eau. A défaut, il faudrait augmenter les impôts, ce qui paraît exclu.

3) La mise en œuvre du nouveau "droit à l'eau" ne pourra avoir toute son effectivité que si les autorités responsables sont désignées et si elles sont dotées des moyens juridiques nécessaires. **Le projet de loi devrait donc au minimum être complété sur les moyens mis à la disposition des communes qui souhaiteraient mettre en œuvre le droit à l'eau**, par exemple par une disposition du type :

"Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement peuvent prendre les mesures administratives, techniques, tarifaires et financières nécessaires pour mettre en œuvre de manière appropriée la disposition relative à l'eau potable figurant à l'art. 1A nouveau de la présente loi" (futur art. L.210-1 du Code l'environnement).

4) Pour que l'eau soit disponible à des "conditions économiquement supportables" pour tous, il faudra examiner de plus près le cas de nombreuses personnes qui réduisent leur consommation de biens essentiels pour pouvoir payer leurs factures d'eau et ne pas se limiter

au seul cas des personnes qui choisissent de demander une aide après avoir renoncé à payer leur eau. Les personnes démunies qui payent leur eau sont dix fois plus nombreuses que celles qui ne la payent pas. Les premières méritent tout autant notre attention car on ne peut limiter l'action sociale pour l'eau au seul problème du financement des impayés des usagers démunis auprès des opérateurs.

Les mesures mises en place dans les domaines voisins de l'électricité, du gaz et du téléphone devraient être une source d'enseignements. Le Fonds de solidarité chargé de l'énergie aidait 250 000 ménages endettés mais n'a pas apporté la solution à tous les problèmes que pose la distribution de l'électricité aux ménages démunis. De même qu'il a fallu créer un tarif social de l'électricité en plus du fonds de solidarité, il faudra probablement créer pour l'eau un nouveau mécanisme pour véritablement prendre en compte les problèmes de précarité. Après avoir mis en place un tarif social de l'électricité (2004) et adopté un tarif social du gaz (2006), il devrait être possible de faciliter l'accès à l'eau des ménages ayant des revenus très modestes. Une telle action répondrait aux vœux de la population française qui est favorable au droit à l'eau et qui est prête à contribuer à des mesures de solidarité.

SCHÉMA ACTUEL D'INTERVENTION POUR QUE L'EAU SOIT DISPONIBLE À DES CONDITIONS ÉCONOMIQUEMENT SUPPORTABLES

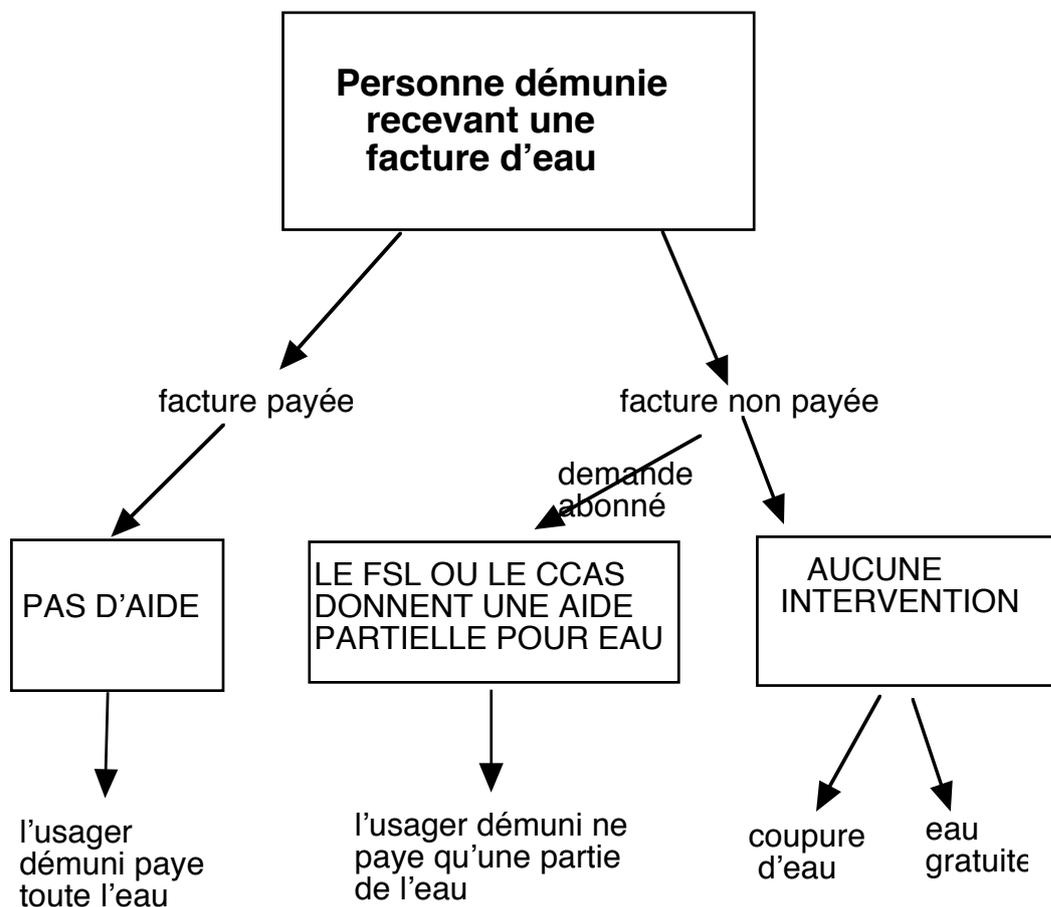
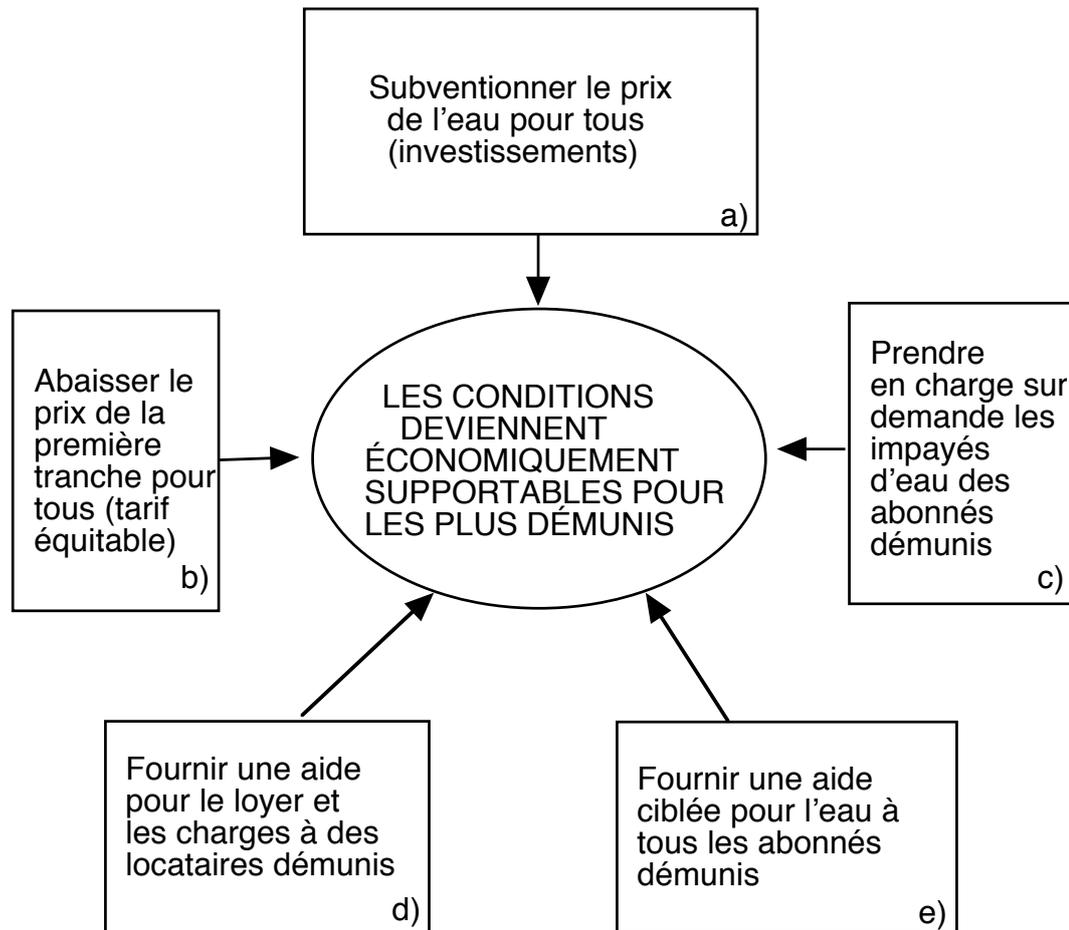


Figure 1

COMMENT FAIRE EN SORTE QUE L'EAU SOIT DISPONIBLE À DES CONDITIONS ÉCONOMIQUEMENT SUPPORTABLES ?



Mise en œuvre en France :

a) interdit par la directive cadre sur l'eau

b) prévu par la LEMA

c) FSL eau (2004)

d) FSL

e) cette aide ciblée pour l'eau n'est pas prévue (mais est fournie pour le téléphone, l'électricité et prochainement le gaz)..

Figure 2

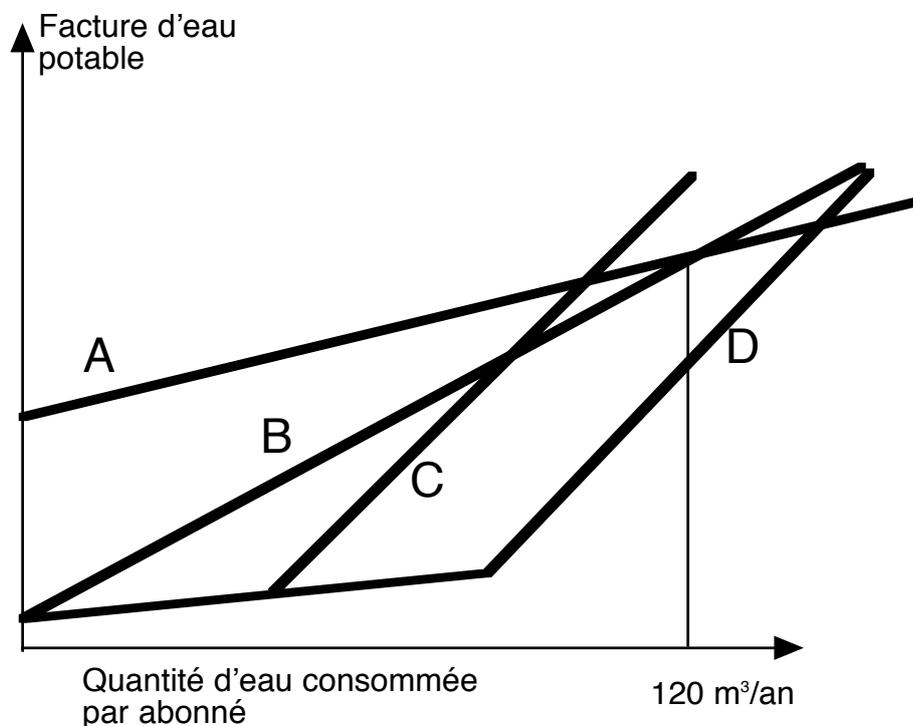
LES ACTIONS DES POUVOIRS PUBLICS FRANCAIS POUR LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'EAU

	Subventions des investis. eau et assain.	Aide sociale impayés	Autres actions
Etat	Oui		Décrets
Agences de l'eau	Oui		
Régions	Oui		
Départements	Oui	FSL	
Municipalités+ services distribution		CCAS	Tarifs + bornes fontaines+ bons d'eau+ coupures

Figure 3

DIVERS TARIFS DE L'EAU

(prix normalisé à 120 m³/an)



DIVERS TARIFS DE L'EAU

A : tarif habituel (part fixe significative)

B : tarif quasi-proportionnel

C et D : tarif progressif (C: pour les ménages de 1 à 3 personnes, D : pour les ménages de plus de 3 personnes)

Figure 4