

parfois faire installer dans la rue une alimentation de secours (“col de cygne”) pour fournir de l’eau aux occupants des habitations débranchées.²⁴⁹

En cas de coupure accidentelle d’eau en zone urbaine, il est nécessaire de prévoir une source d’eau alternative²⁵⁰ (par exemple par distribution de bouteilles ou de berlingots d’eau, par camion citerne ou encore par l’installation de points d’eau au voisinage).

10. La mise en œuvre du droit à l’eau en France

i) Le droit existant

Le droit à l’eau existe depuis longtemps dans les faits en France puisque près de 99% de la population est connectée aux réseaux d’alimentation en eau²⁵¹, que 81% bénéficie de l’assainissement et que très peu de coupures d’eau sont pratiquées. Ce résultat a été obtenu par des investissements dont la valeur actuelle de renouvellement a été estimée à 200 Md€ et par des investissements récurrents de 4.6 Md€ par an. La qualité de l’eau n’est pas toujours parfaite (pollutions des eaux souterraines par les engrais et les pesticides) et de nouveaux investissements important sont programmés, ce qui entraînera une nouvelle augmentation des prix de l’eau.

La tarification est généralement fondée sur une part fixe et une part proportionnelle. Quelques municipalités utilisent des tarifications progressives. Le prix unitaire de l’eau varie beaucoup selon les lieux de consommation, même au sein d’un même département. Un système de péréquation a été mis en place dans quelques départements seulement (Vendée, Côtes-d’Armor, Morbihan, Charente-Maritime).²⁵²

Traditionnellement, l’eau potable coule librement dans les fontaines et lavoirs des villes et villages et, en cas de pénurie ou de catastrophe, les pouvoirs publics fournissent gratuitement de l’eau potable. A Paris, les fontaines Wallace ont été construites pour donner

249

En France, le service de l’eau de sa propre autorité, sur demande des autorités sanitaires ou pour répondre à l’intervention d’un élu local, installent un service restreint de distribution d’eau ou un accès à une borne fontaine (“col de cygne”) sur la voie publique afin d’éviter une situation de manque d’eau. Les bénéficiaires de ces mesures se plaignent du marquage public que ces mesures créent (obligation de transporter des seaux d’eau devant tout le monde). L’installation de nouvelles bornes fontaines est pratiquée en Russie, Ukraine et Arménie pour donner un approvisionnement alternatif en situation de crise.

250

Le Règlement sanitaire français prévoit qu’il n’est pas permis de couper l’eau d’un immeuble en cas de travaux sans prévoir une autre source d’approvisionnement (art.38 du modèle de règlement, Circ. 9 août 1978, J.O., 13 sept. 1978, p.7188 NC).

251

En 1990, il y avait 26 680 unités de distribution publique dont 16 580 concernaient moins de 500 personnes et 17 concernaient plus de 200 000 personnes.

252

Une certaine péréquation est mise en œuvre grâce à une taxe spéciale sur l’eau potable au bénéfice du Fonds national pour le développement des adductions d’eau (FNDAE), c.-à-d. d’un fonds d’équipement des zones rurales. Voir CGCT, articles L 2335-9 et 10. La péréquation géographique est difficile à mettre en œuvre du fait des écarts très grands dans les prix de l’eau, du nombre élevé de services concernés et du sentiment très fort que l’eau est du ressort municipal. La population rurale est de 24% de la population totale.

un plus libre accès à l'eau potable et de nouvelles fontaines sont installées actuellement dans le même but. En France, le droit à l'eau est mis en œuvre depuis l'Antiquité.²⁵³ Au Moyen âge, les habitants des villages ont construit ensemble des équipements collectifs d'adduction d'eau. Cette tradition de travaux collectifs s'est poursuivie jusqu'au XIX^{ème} siècle. Ensuite, des entreprises spécialisées ont pris en charge les travaux d'adduction et l'eau, ressource publique disponible gratuitement aux fontaines, a été distribuée aux particuliers moyennement paiement ("eau courante à tous les étages").

Au cours des dernières années, le droit à l'eau a été formalisé dans plusieurs textes législatifs. Il résulte du droit au logement désormais reconnu comme un objectif à valeur constitutionnelle²⁵⁴, du droit à la dignité, des dispositions de protection des locataires et de règlements de santé publique. Le droit au logement inclut le droit aux équipements sanitaires indispensables et à l'eau nécessaire pour leur fonctionnement.²⁵⁵ Plusieurs mesures ont été prises pour améliorer le fonctionnement de ces équipements car les fuites sont fréquentes et rarement réparées dans les logements bon marché²⁵⁶, pour installer les équipements manquants et promouvoir l'installation de compteurs individuels d'eau en vue

253

Selon J.P. Goubert (Tours, 2001), "Amenées par des aqueducs, de taille considérable, tel le fameux pont du Gard, elles (les fontaines publiques) fournissent une eau gratuite et abondante selon les normes de l'époque".

254

La loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs (J.O., p. 8541, 1989) stipule que "le droit au logement est un droit fondamental" et le Conseil constitutionnel se prononçant sur la loi n°97-75 du 19 janvier 1995 sur la diversité de l'habitat (J.O., 21/1/1995) a considéré que "la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle". De même, le Conseil constitutionnel a reconnu que le principe de la sauvegarde de la dignité de la personne humaine est un principe à valeur constitutionnelle (J.O., 31/7/98, p. 11710). Compte tenu du droit à des conditions nécessaires au développement de la personne, du droit à la protection de la santé, du droit à la sauvegarde de la dignité et du droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence (tous figurant au Préambule de la Constitution de 1946), il semble normal de considérer qu'en France, le droit à l'eau est également un objectif de valeur constitutionnelle qu'il appartient au législateur de mettre en œuvre.

255

Mme Martine Aubry, ministre des Affaires sociales, a déclaré : "Nous savons tous que le droit au logement ne se limite pas aux murs : il concerne aussi les moyens que l'on a d'y vivre. Vous avez donc raison d'insister sur les éléments de confort minimaux que sont le chauffage, l'électricité, l'eau et le téléphone" (Ass. nat. Débats, J.O., p.4589, 20/5/99). Selon le Secrétaire d'État au logement, "La loi de lutte contre les exclusions a réaffirmé le principe du droit au logement et des droits qui lui sont liés. En effet, le droit au logement n'est pas simplement le droit aux murs ; c'est aussi le droit à un certain nombre d'éléments de confort et de services liés". Question orale 0600S, Sénat, 27 octobre 1999. L'aide personnalisée au logement (APL) vise à couvrir une partie des loyers et charges ; le montant de base du forfait représentatif des charges ne prend pas suffisamment en compte la forte augmentation du prix de l'eau.

256

La loi n°89-482 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs prescrit au propriétaire de "délivrer au locataire le logement en bon état d'usage et de réparation ainsi que les équipements mentionnés au contrat de location en bon état de fonctionnement" (art.6). Ces exigences vont au delà de celles prévues aux art.1719 et 1720 du Code civil, notamment pour les fuites. La loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain oblige le propriétaire à fournir un logement décent "doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation" (art.187). Cette notion est précisée dans le décret N°2002-120 du 30/1/2002 (J.O., 31/1/02, p.2090) selon lequel le propriétaire doit installer l'eau chaude et l'eau froide dans chaque logement et un WC et un bain/douche dans les deux pièces et plus. Un propriétaire ne peut rompre le bail pour non-paiement d'un loyer lorsqu'il n'a pas respecté ses propres obligations de délivrer un logement décent (C.Cass., 3e Ch.civ., 3/4/2001)

de favoriser des économies d'eau (éviter les gaspillages et réparer les fuites).²⁵⁷

Si les distributeurs coupent encore l'eau pour cause d'impayés²⁵⁸, les autorités sanitaires peuvent exiger que l'eau soit rebranchée ou que des points d'eau soient installés dans le voisinage. La jurisprudence est défavorable aux coupures lorsque le distributeur a d'autres moyens d'obtenir le paiement de sa créance.²⁵⁹ De fait, les coupures sont devenues rares mais elles existent encore pour l'eau²⁶⁰ comme pour l'électricité.²⁶¹

Le principe général mis en œuvre en France pour éviter les coupures d'eau est la fourniture au cas par cas d'une aide sociale aux personnes pauvres afin de leur permettre de

257

La loi du 1^{er} décembre 2000 (loi SRU) facilite l'installation des compteurs d'eau individuels dans les copropriétés existantes (art.81 et 93) et le projet de loi sur l'eau doit rendre obligatoire la pose de compteurs individuels dans les logements collectifs neufs.

258

Le décret du 17 mars 1980 portant approbation du cahier des charges types pour l'exploitation par affermage d'un service de distribution public d'eau potable (J.O., 20/3/1980, NC 2773) prévoit à son art.75 qu'à défaut de paiement des sommes dues, le service pourra être suspendu x jours après mise en demeure. La Circulaire du 14 avril 1988 relative au modèle de règlement de service de distribution d'eau (J.O., 5/5/1988, p.6136, art.21) prévoit que la fermeture peut avoir lieu un mois après mise en demeure et que la réouverture est soumise au paiement de l'arriéré. La loi SRU autorise le syndic à récupérer les charges impayées sur les loyers, ce qui devrait éviter les impayés d'eau dans des copropriétés en difficulté. Il peut également demander au tribunal de condamner le débiteur à payer d'avance les frais de fonctionnement votés.

259

TGI Roanne, 11 mars 1996, Revue CLCV, n°97, janvier 1997. Voir aussi TGI Avignon, section 8

260

Il manque de statistiques nationales sur les coupures d'eau pour cause d'impayé. Le nombre de décisions de justice prononçant l'expulsion du locataire est de 79 000 en 2000. Les demandes de concours de la force publique est de 33 872 et les interventions effectives de la force publique ont été de 5936 (dont 3750 en région parisienne). Par ailleurs, 15749 procédures ont été introduites par des syndicats de copropriété en 2000 pour motif d'impayés de charges. On peut donc estimer qu'il devrait y avoir moins de 7500 coupures pour impayés d'eau par an pour cause de pauvreté sur 13.5 millions d'abonnés, soit moins d'un demi pour mille. Selon l'INSEE, 3% des ménages en France ont passé une journée sans prendre au moins un repas complet par manque d'argent (au cours des deux semaines précédant l'enquête). Cette population correspond à un revenu de 427 €/mois, soit 40% de la médiane. Selon l'INSEE, 40 000 personnes vivent dans des baraques et caravanes fixes.

261 En 1999, il y a eu 250 000 coupures d'électricité pour 30 millions d'abonnés (0.8%). Les coupures d'abonnés pauvres représentent 5% (environ 12 500). En 2002, EDF a coupé le courant au domicile d'une femme sans emploi dont la fille atteinte d'un cancer était sous assistance respiratoire. La Croix, 27/2/2002.

mener une existence digne.²⁶² Cette aide est délivrée par de multiples organismes et, en particulier, les centres communaux d'action sociale (CCAS).²⁶³ Un Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) a été institué en 1990 pour couvrir plus particulièrement les dettes de loyers et de charges et éviter les expulsions.²⁶⁴

Des mesures spécifiques pour l'eau ont été mises en place compte tenu du fait que le prix de l'eau a augmenté au point de ne plus être négligeable. A partir de 1992, l'objectif est de passer d'un système d'assistance à un système qui respecte mieux les droits des personnes. La loi prévoit que : "toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières du fait d'une situation de précarité a droit à une aide de la collectivité pour

262

L'obligation d'assistance trouve son origine dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de (1793) dont l'art.21 prescrit : "La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler". Selon le Préambule de la Constitution de 1946, "tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence". Voir aussi CASF, art. L 115-1. L'aide générale consiste en allocations telles que le RMI, les allocations familiales, l'aide au logement auxquelles s'ajoutent dans certaines municipalités, des aides spécifiques pour l'électricité et l'eau. Les personnes pauvres en France représentent 3% de la population totale si l'on prend comme critère de pauvreté 40% du revenu médian, soit 427€/ mois par unité de consommation. Il s'agit principalement de ruraux, d'agriculteurs exploitants, de jeunes, de personnes sans diplôme, de maghrébins et autres immigrés non communautaires. La consommation d'eau des plus pauvres est assez faible car beaucoup d'entre eux n'ont pas de toilettes intérieures au logement, de douches, de bains et d'eau chaude courante. La population pauvre comporte une proportion plus élevée de familles nombreuses (3 enfants et plus) que la moyenne (11% au lieu de 7% pour la moyenne).

263 Des secours en cas d'impayés sont donnés par les Centres communaux d'actions sociales (CCAS), les commissions locales de l'aide sociale d'urgence (CLASU), les Caisses d'allocations familiales, les Conseils généraux et des associations caritatives ainsi que par le Fonds d'urgence sociale créé en janvier 1998. Dans certains départements existaient des dispositifs d'aide aux impayés de facture d'eau financés par les crédits précarité - pauvreté du ministère des Affaires sociales. Les régies et les CCAS cherchent à éviter les coupures en prenant en charge les factures d'eau. Une intervention directe du Maire est parfois nécessaire.

264

La loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (J.O., p. 6551, 2/6/90) prescrit que toute personne en difficulté a droit à une aide de la collectivité pour se maintenir dans son logement. Cette aide fournie par le Fonds de Solidarité-Logement par le biais des assistantes sociales porte sur les loyers et les charges impayées. Ce Fonds est passé de 42 M€ en 1997 à 75 M€ en 1999. La loi du 13 décembre 2000 (loi SRU) relative à la solidarité et au renouvellement urbain ouvre l'accès de ce Fonds aux propriétaires qui ne peuvent payer les charges communes. Les coupures d'eau chez les plus démunis sont encadrées par la Circulaire du 9 février 1999 relative à la prévention des expulsions locatives pour impayés. Selon cette circulaire, l'objectif est que l'expulsion pour impayés soit "non pas impossible mais limitée dans les faits aux locataires de mauvaise foi". Entre l'assignation tendant au constat de la résiliation du bail pour impayés (par huissier) et l'expulsion avec recours éventuel au concours de la force publique, il peut en pratique s'écouler un à deux ans pendant lesquels tous les efforts sont faits pour résoudre le problème d'impayés de logement et de charges locatives.

accéder ou pour préserver son accès à une fourniture d'eau".²⁶⁵ Ce texte permettrait de justifier une tarification sociale de l'eau mais pas la gratuité. Cette loi a été renforcée en 1998 lorsqu'il est précisé que "le maintien de la fourniture d'eau est garanti en cas de non-paiement des factures jusqu'à l'intervention du dispositif...d'aide.. pour faire face à leurs dépenses d'eau."

Au plan pratique, la Charte Solidarité-Eau²⁶⁶ devrait permettre aux personnes en situation de pauvreté signalées par les CCAS de bénéficier de l'abandon des créances de tout ou partie de leurs factures d'eau. Lors de la présentation de ce texte, le Ministre délégué au logement, M. P.A. Périssol a déclaré " Il n'y aura plus de coupures d'eau pour les ménages dans le besoin et de bonne foi". La réalité a été différente.²⁶⁷ Les coupures d'eau sont interdites pendant une période de trois mois pendant laquelle la Commission Solidarité-Eau examine le dossier de la personne ayant un impayé en vue de lui attribuer éventuellement une aide personnalisée (moratoire temporaire au débranchement). Rien n'est prévu lorsque la situation de pauvreté perdure (chômage de longue durée ou "petit boulot") et le dispositif de la Charte n'est pas obligatoire pour les acteurs du terrain. Le coût des impayés d'eau couverts par ces dispositifs de solidarité ne devrait pas dépasser 0.15 € par abonné pour les entreprises distributrices d'eau et 0.15 € pour les pouvoirs publics qui prennent en charge l'assainissement et ne concerner qu'un abonné sur 1000

265

Loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi n°88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle. La loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions vise notamment à assurer le maintien de l'accès aux services essentiels aux conditions d'existence et à la dignité : eau, énergie et téléphone. Elle renforce le dispositif d'aide pour l'eau qui figurait déjà dans la loi n°92-722. Selon l'art.136 de la loi n°98-657, les Articles 43-5 et 43-6 de la loi n°92-722 deviennent les actuels art. L.115.3 et L 261-4 du nouveau Code de l'action sociale et de la famille (voir encadré n°14). Ces deux articles ne sont pas soutenus par un décret d'application. Il reste à conclure les conventions départementales et rien n'oblige les parties à se mettre d'accord. D'autre part, le "droit à l'aide" sans critère d'attribution de l'aide n'est pas équivalent à un "droit au service" susceptible de recours devant les tribunaux.

266

Selon la Charte Solidarité-Eau conclue le 6 novembre 1996 entre l'État, l'Association des maires de France, le Syndicat professionnel des entreprises de services d'eau et d'assainissement et la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (texte non publié), les usagers en situation de pauvreté ou de précarité signalés par les Centres communaux d'action sociale (CCAS) devraient bénéficier temporairement du maintien de l'alimentation minimum en eau et de l'abandon de créances de tout ou partie de leurs factures d'eau lorsqu'ils ne peuvent s'en acquitter temporairement. La durée du maintien ne devrait pas dépasser le temps nécessaire à l'examen du dossier par la Commission Solidarité-Eau sans que ce délai puisse excéder trois mois. La Circulaire n°97-100 du 23 octobre 1997 relative à la mise en œuvre de la Charte Solidarité-Eau (B.O. Min. Equip., n°1161, Vol.97-23, 1997) organise les Commissions départementales Solidarité-Eau associant décideurs, citoyens et distributeurs d'eau et chargées de l'examen des dossiers individuels de personnes démunies demandant l'abandon de créances au bénéfice des services de distribution d'eau (voir aussi la Circulaire interministérielle du 13 novembre 1997 sur le fonctionnement des Commissions Solidarité-Eau).

267

Selon la Secrétaire d'État à la santé et à l'action sociale, Mme D. Gillot, "Le Gouvernement a donné, depuis le vote de la loi de lutte contre les exclusions, des instructions pour faire respecter un principe simple : aucune coupure d'électricité ou d'eau ne doit plus intervenir sans qu'un service social compétent ait été préalablement saisi pour trouver une solution. Le système actuel, qui repose sur un accord de tous les créanciers, est très lourd à mettre en place et à faire fonctionner". Question orale 0600S, Sénat, 27 octobre 1999.

Encadré n° 14. CODE DE L'ACTION SOCIALE ET DE LA FAMILLE

§ L 115-3 : "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. Le maintien de la fourniture d'énergie et d'eau est garanti en cas de non-paiement des factures jusqu'à l'intervention du dispositif prévu à l'art. L 261-4." ²⁶⁸

§ L.261-4 : "Un dispositif national d'aide et de prévention aide les familles et les personnes visées à l'art. L 115-3 à faire face à leurs dépenses d'eau, d'électricité et de gaz. Ce dispositif fait l'objet de conventions nationales passées entre l'État... et les distributeurs d'eau définissant notamment le montant et les modalités de leurs concours financiers respectifs. Dans chaque département, des conventions sont passées entre le représentant de l'État... chaque distributeur d'eau... etc. Elles déterminent notamment les conditions d'application des conventions nationales et les actions préventives et éducatives en matière de maîtrise d'énergie et d'eau".

(soit en tout 0.3 €par abonné).²⁶⁹ En fait, le dispositif prévu n'a pas fonctionné²⁷⁰ et s'est

268

Ce texte correspond au texte de l'art. L 301-1- II du Code de la construction et de l'habitat : " Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement ou s'y maintenir". L'art. L 301-1- I précise que : " La politique d'aide au logement a pour objet de... prendre en charge une partie des dépenses de logement en tenant compte de la situation de famille et des ressources des occupants" (Loi SRU, art.140).

269

Selon la présentation du projet de loi de 1998, la mesure de report des interruptions de service de l'eau coûterait 9.15 M€ par an. Le budget du ministère des Affaires sociales pour la lutte contre les exclusions comporte un crédit de 18.3 M€ pour éviter les coupures d'eau en 1998-2000. Vu les difficultés à mettre en place les Chartes Solidarité-Eau au niveau départemental, il semble probable que les fonds budgétisés n'aient pu être utilisés. Comme il existe 224 000 bénéficiaires de la Charte Solidarité-Energie pour un montant de 36.6 M€ en 1999, on peut s'attendre à ce que les demandes d'aide pour l'eau concernent environ 100 000 abonnés (15.2 M€) car l'eau pèse deux fois moins que l'électricité dans le budget des ménages et qu'il y a plus d'abonnés directs à l'électricité qu'à l'eau. Selon le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (2002), 30 à 50 % des personnes ayant droits ne réclament pas leur allocation de soutien familial.

270

Au bout de trois ans, la Charte n'a été mise en œuvre que dans 10 départements. Le bilan en date du 10/12/1998 établi par l'UNIOPSS fait apparaître que les Commissions Solidarité-Eau sont peu nombreuses et travaillent en parallèle avec de nombreuses autres structures d'aide sociale. Le traitement égalitaire des dossiers à travers la France reste un objectif à atteindre faute de critères d'attribution de l'aide. Les dépenses liées à la Charte mettent en jeu la solidarité locale, c.-à-d. qu'elles ne sont que partiellement prises en charge par l'État. Au plan régional ou local, la fourniture de secours (pour payer les factures d'eau) est une technique mieux comprise et plus simple à mettre en œuvre que l'abandon de créances.

révélé décevant.²⁷¹ Les crédits prévus pour l'eau des personnes en difficulté n'ont pas été consommés car le mécanisme administratif est trop lourd, voire inexistant. En pratique, au plan local, les CCAS ont fourni une aide partielle ou totale pour l'eau aux personnes dont le revenu est inférieur au plafond de la CMU dans le cadre habituel de l'aide sociale.

En avril 2000, une nouvelle Convention Solidarité-Eau a été adoptée.²⁷² Comme la Charte, elle est destinée à venir en aide aux familles ayant des difficultés temporaires à payer leurs factures d'eau après étude des dossiers individuels. Elle organise le financement d'un mécanisme de prise en charge partielle ou totale et pour une durée maximale de trois mois des factures impayées d'eau par des fonds émanant des distributeurs d'eau (usagers) et des pouvoirs publics (contribuables) mais elle n'a aucun caractère obligatoire et ne contient pas de critères d'attribution de l'aide. Ce mécanisme se met progressivement en place. Fin 2000, on recensait 25 conventions départementales signées pour un engagement financier de 2.5 M€ répartis entre l'État (47 %), le syndicat professionnel des distributeurs d'eau (21 %), les conseils généraux (7 %), les communes (6 %), les Assedic (5 %), les régies (1 %) et autres (13 %). Le montant moyen des aides accordées est de 91.5 € et 22 000 dossiers ont été traités en 2000. D'après le ministère de l'Emploi et de la solidarité, 73 % des départements seraient couverts par une convention au 31 décembre 2001.²⁷³

Par ailleurs, diverses lois ont été adoptées pour favoriser l'équipement des aires d'accueil pour gens du voyage et notamment l'installation de points d'eau potable.²⁷⁴ La

271

Selon la Ministre de l'Environnement, "les dispositifs de la solidarité sur la base du volontariat qui existent actuellement ne me paraissent pas donner complète satisfaction ; la création d'un fonds au bénéfice des personnes qui ne peuvent acquitter leurs factures d'eau pourrait être envisagée" (discours du 16 mai 2000). En 1998, le député M. D. Marcovitch avait déposé un amendement à la loi sur la lutte contre les exclusions afin qu'un minimum d'eau soit apporté à tous, mais cet amendement fut écarté. Selon lui, le système français actuel solidarité-eau est "le pire que l'on puisse imaginer". Il se résume à "un phénomène d'aumône et non pas de justice" (Ass. nat., Commission des Finances, 22 mai 2001). Il considère que "La Charte Solidarité-Eau, lorsqu'elle fonctionne, repose sur la base d'abandons de créance pour les plus démunis et s'assimile plus au principe de l'aumône qu'à l'exercice du droit à l'eau. Seule une aide versée aux familles ou aux distributeurs pour l'eau et l'énergie, peut remplir cette fonction" (Rapport Ass. nat. n°3081, mai 2001, p.62).

272 La Convention Nationale Solidarité-Eau du 28 avril 2000 (Circ. n°2000-320 du 6/6/2000, B. O. Min. Emploi, n°2000-32) a remplacé la Charte Solidarité-Eau. Les distributeurs supportent 3 M€ d'abandon de créances sur l'eau distribuée (soit 0.2 € par abonné) et l'État 4.57 M€ pour l'assainissement, les taxes et la gestion du système de prise en charge des impayés (cette gestion doit être réduite au minimum pour éviter d'absorber tous les crédits disponibles en frais administratifs). Ce mécanisme devrait concerner 50 000 foyers démunis. Comme il apparaît dans une réponse ministérielle J.O.Sénat, p.589, 15/2/2001, Q.Sénat n°26194 du 22/6/2000), des discussions ont "en cours" dans le Limousin dans une situation de "complexité". On pourrait prétendre que les coupures sont illégales dans les départements sans convention car, faute de convention départementale en vigueur, le dispositif prévu à l'art. L 261.4 n'a pas pu intervenir.

273

D. Marcovitch: Réforme de la politique de l'eau, Rapport N°3500 à l'Assemblée nationale, déc. 2001(p.110).

274

La loi Besson du 31 mai 1990 a fait obligation aux communes de plus de 5000 habitants de mettre à disposition des aires aménagées mais seulement un quart des 1738 communes concernées ont réalisé ces aires. Il n'existe en 2001 que 10 000 places pour des besoins estimés à plus de 30 000 places. Comme cette loi n'a pas été mise en œuvre, la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage apporte des subventions de l'État (70%) pour que les communes installent des aires d'accueil "aménagées et entretenues" (art.2). Ces dernières pourront percevoir pour l'entretien une contribution pour services rendus des occupants temporaires (eau, électricité, sanitaires, ordures, etc.).

mise en œuvre est lente et, de ce fait, les gens du voyage doivent “se débrouiller” (bornes de sécurité incendie, robinets sur des édifices publics, fontaines, etc.). Un récent décret fixe les exigences minimales et impose l'alimentation en eau.²⁷⁵ Des subventions sont désormais disponibles. Dans des villes comme Paris, les bains-douches municipaux sont gratuits et des espaces solidarité-insertion donnent accès à des laveries gratuites.

L'évolution la plus marquante au cours des années 90 a été la reconnaissance législative de nouveaux droits pour les exclus tels que le droit aux soins gratuits de santé (couverture médicale universelle sans cotisation pour les pauvres), le droit au téléphone, le droit à l'électricité, le droit aux transports²⁷⁶ et le droit à un minimum bancaire insaisissable²⁷⁷, c.-à-d. de droits à une réduction de prix ou une protection sur des biens et services considérés comme essentiels. Cette évolution pourrait se prolonger par la reconnaissance plus affirmée du droit à l'eau afin que les plus démunis aient droit, non seulement à des aides a posteriori pour payer les factures d'eau qu'ils ne peuvent pas honorer, mais en plus, le droit à une certaine quantité d'un bien jugé essentiel pour la dignité humaine.²⁷⁸ Ce droit de tirage sur la ressource peut prendre la forme de l'allocation gratuite d'un certain nombre de m³ d'eau ou un montant financier équivalent de sorte qu'ils n'aient rien à payer s'ils ne consomment que cette quantité d'eau. Comme l'exposait M. Th. Jeantet, Membre du Conseil économique et social,

“le droit à bénéficier du service de distribution d'eau potable fait partie du droit universel et permanent, à un niveau de vie suffisant, comme l'accès à l'électricité, au gaz, le droit à l'alimentation, à l'habitat ou à la santé”.²⁷⁹

275 Selon le Décret 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage, “Chaque place de caravane est dotée d'un accès aisé aux équipements sanitaires ainsi qu'à l'alimentation en eau potable et à l'électricité”. Un droit d'usage est prévu. Voir aussi la Circulaire UHC/IUH1/12 n° 2001-49 du 5 juillet 2001 relative à l'application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (publiée au B.O.Min.Equip.Transp.Log, N°14 (10 août 2001). Les dépenses d'investissement envisagées pour mettre à niveau les aires de d'accueil sont de l'ordre de 270 M€. Les aires de grands passages doivent aussi être équipées en eau, électricité et assainissement.

276

L'art.123 libellé “Droit au transport” de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain instaure la réduction d'au moins 50% du tarif des titres de transport pour les personnes en situation de précarité. Au début de 2002, une carte de demi-tarif est disponible pour les personnes dont les ressources sont inférieures à 562 €/mois (seuil pour la CMU en 2002), soit 500 000 personnes en Ile-de-France. Cet exemple pourrait inspirer la tarification sociale de l'eau.

277 Projet de décret rendant insaisissable 405 €/mois pour une personne seule sur le compte bancaire soumis à saisie.

278

On peut s'interroger avec M. Paul Bouchet, président d'ATD Quart-Monde (La misère hors la loi, Textuel, Paris, 2000) sur le point de savoir si l'aide pour payer les factures impayées est la meilleure façon d'assurer “l'égalité de tous les être humains” (art.1 de la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions et aussi CASF, art. L 115-2).

279

CES : La réforme de la politique de l'eau, n°14 (2000). En 2002, le Parti socialiste propose la création d'une couverture logement universelle qui devrait faciliter les locations en offrant une garantie contre les impayés et les dommages locatifs et une assurance pour le paiement des loyers en cas d'accident de la vie(ce qui permettra de supprimer les dépôts de caution et de ne plus rejeter des locataires potentiels n'ayant pas des moyens financiers sûrs). Par ailleurs, l'objectif “zéro SDF” est proposé, ce qui montre une volonté de mieux mettre en œuvre le droit au logement encore mal respecté.

Ces droits à des biens essentiels (voir encadré n°15) complètent le droit à des services essentiels comme l'éducation, la santé, le transport, l'information, la culture et l'assistance judiciaire

Dans un pays comme la France, la solidarité entre les riches et les pauvres coûte assez peu puisqu'il y a peu de pauvres à aider. Comme l'a indiqué M. J. Dausset, Président de l'Académie de l'eau, il suffirait que chaque ménage français donne un seau d'eau par jour pour que chaque pauvre puisse disposer gratuitement de 40 l d'eau par jour (encadré n°16).

Encadré n° 15.

BIENS COMPORTANT UN TARIF SOCIAL EN FRANCE

Avec tarif social
ou aide officielle

Sans tarif social
ni aide officielle

Eau*
Cantines scolaires
Électricité
Téléphone
Télévision
Logement
Médicaments
Prothèses, lunettes

Boissons
Alimentation
Essence
Fioul, charbon
Internet
Vêtements
Tabac
Équipements ménagers

*projet en discussion

ii) Le projet de loi sur l'eau

Le projet de loi sur l'eau²⁸⁰ a été présenté au Conseil économique et social (CES) qui a donné son soutien aux dispositions sur le droit à l'eau et a souhaité que la France agisse pour faire reconnaître le droit à l'eau pour tous au niveau international. Le CES souhaite aussi que les coupures d'eau soient interdites, que le fonds d'aide pour l'eau soit un fonds réel donnant des aides et non des abandons de créances et que les personnes qui bénéficient du tarif social pour le téléphone bénéficient aussi d'un tarif social pour l'eau²⁸¹, par exemple sous forme d'une réduction des frais fixes d'abonnement ou du tarif unitaire pour

280

Texte sur le site du ministère de l'Environnement (www.environnement.gouv.fr sous accueil/actualités/27/6/01). Rapport à l'Ass. nat. N° 3205. Analyse dans le rapport du Comité économique et social : La réforme de la politique de l'eau, n°14 (2000). Rapporteur : M. R. Boué. Discussion à l'Assemblée nationale (www.assemblee-nationale.fr). D. Marcovitch: Réforme de la politique de l'eau, Rapport N°3500 à l'Assemblée nationale, déc. 2001. Voir aussi Avis présenté au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi portant réforme de la politique de l'eau (n° 3205), par M. Yves Tavernier, Rapport Ass.nat. N° 3517 (déc.2001).

281

La députée Mme N. Bricq a fait en 1998 la proposition de "mettre en place une tarification progressive de l'eau, accompagnée d'une gratuité pour les 15 premiers mètres cubes d'eau potable délivrés chaque année par personne domiciliée à l'adresse de raccordement". Elle considère qu'il faut "maintenir quoiqu'il arrive un approvisionnement minimum en eau pour les familles en difficulté". Voir "Pour un développement durable : une fiscalité au service de l'environnement", Rapport n°1000, Assemblée nationale, 1998. Cette proposition de tarif social a été reprise par la ministre de l'Environnement (discours 7/2/2000). L'Assemblée nationale n'a pas donné suite aux propositions d'eau gratuite pour tous.

les plus déshérités. Cette dernière proposition nécessite une disposition législative expresse.²⁸²

Lors de cette réunion, la ministre de l'Environnement a précisé que la réforme de la politique de l'eau doit réaffirmer que la distribution d'eau potable et l'assainissement relèvent du service public, régi par les cinq principes fondamentaux d'universalité, de continuité, d'égalité, d'adaptabilité et de cohésion sociale. Il faut donc, de manière urgente, garantir le droit de chacun d'accéder à l'eau potable pour les besoins vitaux.²⁸³ La ministre de l'Environnement souhaite l'examen, notamment dans le cadre législatif, des propositions complémentaires avancées dans le projet d'avis du CES pour garantir le droit d'accès à l'eau : création d'un fonds pour le paiement de factures impayées, mise en place d'un guichet unique commun à tous les services publics pour les familles en difficulté, définition d'un "abonnement social".

Fin 2000, la Mission parlementaire d'évaluation et de contrôle sur le prix de l'eau a conclu ses travaux en ces termes : "Quelques principes simples doivent guider notre réflexion et inspirer nos propositions :

- le droit à l'eau pour tous, en quantité satisfaisante et à des conditions raisonnables ;
- la solidarité à l'égard des plus démunis...²⁸⁴

Le projet de loi sur l'eau a été soumis au Parlement en juin 2001. La ministre de l'Environnement a exposé que "le droit à l'eau pour tous sera donc davantage affirmé, l'accès à l'eau, garanti pour les personnes en difficulté"²⁸⁵ et aussi "Le service public, c'est

282

Comme les redevances pour services rendus n'ont pas le caractère d'une taxe fiscale, le principe d'égalité entre les usagers doit être respecté sauf disposition légale explicite. Comme l'a indiqué le Conseil constitutionnel (J.O., 31/7/98, p.11710), il n'est pas interdit au législateur de faire supporter à certaines catégories de personnes des charges particulières en vue d'améliorer les conditions de vie d'autres catégories de personnes. Mais une telle différenciation nécessite une loi vu l'existence du principe d'égalité des usagers. En 1978, le Conseil d'État a annulé une délibération du comité du syndicat intercommunal qui avait accordé aux bénéficiaires de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité, ainsi qu'à certaines personnes âgées ou atteintes d'une invalidité, un dégrèvement du tarif de l'assainissement (dossier 23.293, 17/2/78).

283

Selon la Ministre de l'Environnement, la "notion de service public devrait comprendre la garantie de la fourniture d'eau aux personnes en situation de précarité". L'objectif poursuivi est que les services publics de distribution d'eau et d'assainissement "assurent la satisfaction du droit d'accès à l'eau potable de chaque personne humaine". Dans son discours du 29 juin 2000, elle déclare : "chacun, quels que soient ses revenus, doit pouvoir accéder à l'eau potable".

284

Y. Tavernier: "Le financement et la gestion de l'eau", Rapport à l'Ass. nat. n°3081, mai 2001. Interrogé par le député M. D. Marcovitch sur l'utilité d'un mécanisme d'aide a priori pour les plus démunis à la place du système d'abandon de créances "qui relève plus de l'aumône et de la charité que du vrai droit à l'eau", le Directeur de l'Eau du MATE, M. B. Baudot, signale les mécanismes prévus dans le projet (réduction des frais fixes, convention solidarité-eau, information des usagers en difficulté).

285

"Le droit à l'eau pour tous", Editorial du Journal du MATE. Environnement et territoires, n°2, mai 2001. La Ministre précise que "l'eau ne peut être assimilée à n'importe quel bien de consommation soumis aux lois du marché" et que "sa distribution doit s'inscrire dans un impératif de solidarité".

d'abord la solidarité en faveur des plus démunis".²⁸⁶.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, celui-ci "comporte des dispositions destinées à garantir l'accès de chacun à l'eau potable".²⁸⁷ Dans cette perspective, les dispositions principales du projet adopté en première lecture en janvier 2002 sont :

- a) l'interdiction des coupures d'eau dans les immeubles d'habitation à usage de résidences principales (contrat collectif)²⁸⁸ ;
- b) pour les abonnés individuels en résidence principale, en cas d'impayé d'eau, un moratoire des poursuites pendant une période de trois mois renouvelable une fois sur demande des services sociaux. En l'absence d'intervention du système d'aide, le maintien d'un débit minimal est assuré par un limiteur de débit²⁸⁹ ;
- c) la mise en place d'un service de distribution par borne fontaine sur demande de l'autorité administrative ;
- d) l'interdiction des compteurs à pré-paiement ;
- e) la limitation de la part fixe des factures d'eau uniquement aux "charges de gestion du comptage et de facturation"²⁹⁰ ;
- f) la tarification proportionnelle de l'eau ; l'obligation de comptage de l'eau dans les immeubles nouveaux ;
- g) la suppression des dépôts de garantie, des avances sur consommation et des demandes de caution solidaire²⁹¹ ;

286

Discours du 27/6/2001 présentant le projet de loi sur l'eau.

287 Selon Mme D. Voynet, Ministre de l'Environnement, "Le droit à l'eau pour tous sera donc davantage affirmé, l'accès à l'eau, garanti pour les personnes en difficulté" (Journal du MATE. Environnement et territoires, n°2, mai 2001. M. Y. Cochet, Ministre de l'Environnement, déclare en janvier 2002: "En garantissant à chacun le droit d'accéder à l'eau potable, cette nouvelle loi répondra aux attentes de nos citoyens" (Journal du MATE. Environnement et territoires, n°7, janvier 2002).

288

Cette disposition est particulièrement utile lorsque la cause de la coupure est le non-paiement de l'eau par le syndic de copropriété. A Montreuil, en 1995, ceci concernait 90 immeubles. Voir R. Marin et R. Notto : La gestion des impayés d'eau et d'énergie, Politiques et management public, Vol. 16, n°4, déc. 1998.

289

Cette disposition ne protège pas les personnes morales, les PME-PMI, les résidents secondaires, etc

290

La Ministre de l'environnement explique que la part fixe "peut pénaliser, par des montants d'abonnement, de frais de compteur ou de caution excessifs, les familles au revenu modeste" (Discours du 7 février 2000, Conférence des Présidents de Comité de Bassin). Cette part doit être payée "avant même de boire un verre d'eau". Elle vaut en moyenne 91 € et peut même atteindre 289 €. Le projet de loi sur l'eau délimite les dépenses qui peuvent être financées par la part fixe (charges fixes de service). Voir D. Lamothe : Les factures d'eau dans l'habitat, OIEAU, 2000. La suppression de la part fixe a pour effet d'augmenter le prix unitaire de l'eau et de réduire la consommation d'une ressource naturelle.

291

Selon le Tribunal administratif de Toulouse (Préfet du Lot, n°95-866, 5/11/98, "l'administration ne peut imposer à un propriétaire de prendre en charge le règlement des factures d'abonnement et de consommation de son locataire", ni établir les compteurs d'eau dans tous les cas au nom du propriétaire. La solution inverse est retenue en Autriche. Une société d'HLM ne peut obliger ses locataires à verser au distributeur, qui facture directement aux locataires leurs consommations, un dépôt de garantie ni de frais de dossier (C.A. Toulouse, 17/11/1997). Un concessionnaire ne devrait pas exiger un dépôt de garantie ou une caution (ce qui est souvent le cas aujourd'hui). C. Laumonier et C. François : L'abonnement individuel de l'eau au prestataire de service, CSTB, 1999. La Commission des clauses abusives a demandé la suppression des clauses concernant la garantie du propriétaire et les dépôts de garantie excessifs (BOCCRF, n°7, p.437, 23/5/2001).

- h) la création d'un tarif social (réduit) pour les usagers pauvres ;
- i) la possibilité de payer l'eau mensuellement.

Par ailleurs, diverses dispositions ont un effet indirect favorable :

- a) la possibilité d'introduire un tarif progressif (en tenant compte du nombre de logements dans les immeubles collectifs²⁹²) ;
- b) la facturation de toute livraison d'eau (sauf l'eau pour les services de lutte contre les incendies) ;
- c) le régime des redevances pour occupation du domaine public par des canalisations ou des ouvrages de distribution d'eau ou d'assainissement soumis à un futur décret pour éviter les impositions excessives²⁹³ ;
- d) le rééquilibrage des redevances de prélèvement et de pollution et transfert de charges des utilisateurs domestiques sur les industriels et les agriculteurs ;
- e) le renforcement du rôle des commissions consultatives des services publics locaux (pour surveiller la qualité de l'eau, les prix, les règlements de service, les programmes de travaux) ;
- f) la création d'un haut conseil des services publics de l'eau et de l'assainissement (pour conseiller les municipalités en matière de prix, de contrats et de performance de service, transparence, information des usagers, etc.).

Le projet de loi vise aussi à autoriser les actions d'aide aux pays en développement financées par des services français de l'eau en vue d'améliorer l'accès à l'eau pour tous dans ces pays.²⁹⁴

292

Le projet n'autorise pas explicitement la possibilité de tenir compte du nombre de personnes dans les logements et pourrait se révéler être très négatif pour les familles nombreuses et les groupes familiaux nombreux dans des logements exigus. Or, en France à la différence de nombreux autres pays industrialisés, la proportion de familles nombreuses dans le décile inférieur de revenu est élevée (familles immigrées). Pourtant en 1995, le Conseil d'État (C. de Bougnon, n°157191, 12/7/95) avait confirmé la licéité d'un tarif d'eau dont la première tranche à bas prix est de 3.5 m³ par personne et par mois. La modulation au prorata du nombre de personnes vivant chez l'abonné est effectuée en Belgique (Flandre) et dans plusieurs autres pays (Vietnam, Luxembourg, Barcelone, etc.). A Luxembourg-ville, la ristourne sur l'eau est de 30% pour trois enfants, 40% pour 4 enfants et 50% pour cinq enfants.

293

Ces redevances payées par les distributeurs privés (et non par les régies communales) constituent une sorte d'impôt municipal sur la consommation d'eau.

294

Aide de un pour mille versée par le SEDIF et par l'Agence de l'eau Seine-Normandie.

Encadré n° 16.

LA SOLIDARITÉ POUR L'EAU EN FRANCE

Si chaque ménage qui peut payer son eau donnait un peu d'eau chaque jour...	chaque ménage pauvre bénéficierait gratuitement de l'eau nécessaire à la vie (40 litres par personne)
Un seau par jour permettrait d'aider :	5.4 % de l'ensemble des ménages
Un demi seau chaque jour :	2.8 % de l'ensemble des ménages
Un seau par semaine :	0.8% de l'ensemble des ménages

iii) Observations sur le projet de loi

Le projet adopté en première lecture comporte le principe de la tarification "sociale" de l'eau, c.-à-d. la modulation des tarifs de l'eau en fonction de critères socio-économiques de l'abonné.²⁹⁵ Toutefois il paraît probable que ce texte inspiré du texte de la loi instaurant

295

"Les tarifs aux usagers domestiques tiennent compte, pour les usagers dont les revenus sont, au regard de la composition familiale, inférieurs à un plafond, du caractère indispensable de l'eau en instaurant pour une tranche de leur consommation une tarification spéciale "produit de première nécessité". Un décret précise les conditions d'application du présent alinéa dans le cadre des dispositions de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles".

un tarif social de l'électricité²⁹⁶ sera amendé avant son adoption définitive de la loi en 2003.

L'enjeu est de savoir si les services de l'eau ou l'Etat peuvent ou doivent financer une réduction du prix de l'abonnement pour les plus démunis et/ou leur attribuer une certaine quantité d'eau en complément aux mécanismes de prise en charge des impayés et aux versements d'aide sociale. Le montant de cette aide a priori pourrait correspondre à tout ou partie de la fourniture d'environ 40 l par personne et par jour (ou 15 m³/an), ce qui impliquerait une dépense maximale de l'ordre de 45 € par personne et par an.²⁹⁷

La création d'un droit à une quantité d'eau gratuite pour tous n'a pas été retenue car elle est très coûteuse (plus de 2 Md€) et impliquerait d'augmenter considérablement le prix de l'eau au delà de la consommation gratuite.²⁹⁸

296

Loi n°2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. Art.1. "Le service public de l'électricité... concourt à la cohésion sociale, en assurant le droit à l'électricité pour tous". Art.4.1. "Les tarifs aux usagers domestiques tiennent compte, pour les usagers dont les revenus sont au regard de la composition familiale inférieurs à un plafond, du caractère indispensable de l'électricité en instaurant pour une première tranche de leur consommation une tarification spéciale "produit de première nécessité". Cette loi prévoit la péréquation géographique nationale des tarifs de l'électricité (Art.2.III.1° et décret n°2001-67 du 26 juillet 2001). Cette disposition a été critiquée par l'AIE car elle donne un mauvais signal de prix. Une convention de 1997 entre l'État, EDF et GDF organise le maintien et la fourniture d'énergie. Le décret n°2001-531 du 20 juin 2001 relatif à l'aide aux personnes en situation de précarité pour préserver ou garantir leur accès à l'électricité (J.O., 22/6/01) uniformise la prise en charge totale ou partielle des factures impayées par les commissions départementales. En attendant la décision de la commission départementale, le distributeur maintient la fourniture de 3 kW. Des aides préventives au paiement des factures peuvent être accordées ; elles constituent un premier pas vers la tarification spéciale "produit de première nécessité". Les charges résultant de la mission de cohésion sociale ouvrent droit à des compensations en provenance du fonds de péréquation de l'électricité. L'attribution éventuelle d'une aide de 150€ à 2 millions de bénéficiaires coûterait 300 M€, c.-à-d. 6 fois plus que le système en place, mais bien peu par rapport au chiffre d'affaires de l'électricité des ménages (15 Md€). Aussi le décret sur la tarification sociale de l'électricité n'est-il pas encore prêt. Au niveau européen, la France est favorable à l'adoption d'une directive cadre sur les services publics contenant la péréquation, l'interdiction de couper le courant des plus pauvres et l'égalité des prix sur le territoire (Le Monde, 21/2/02).

297

Ce montant ne représente que 1% du RMI (405 €/mois en 2002). Il pourrait être versé sur demande au syndic de copropriété ou au distributeur d'eau. En 2001, la "prime de Noël" versée aux titulaires du RMI était de 274 € pour une famille de trois personnes, soit le double d'une éventuelle prime "eau" de 45 € par personne.

298

Si l'on suppose une consommation moyenne journalière de 120 litres par abonné et une première tranche gratuite de 40 litres, le prix de la seconde tranche (de 40 à 120 l) doit être augmenté de 33% par rapport au prix pratiqué dans une tarification proportionnelle. Cette mesure favorable pour les petits consommateurs n'aidera pas les familles nombreuses qui consomment plus de 120 l. Pour être équitable, une tarification progressive devrait tenir compte de la taille des ménages (comme en Flandre). A défaut, il faudrait allouer une aide spéciale aux familles nombreuses pauvres.

Tableau 11. ESTIMATION DU COÛT DE DIVERSES POLITIQUES D'AIDE POUR L'EAU EN FRANCE

Politique sociales pour l'eau en France	Nbr.bénéficiaires estimé	Coût annuel de la politique (M€)	% chiffre affaires
A. Filet de sécurité a posteriori			
Aide pour le paiement des factures impayées d'eau sur demande	50 000	2.25	0.02
B. Aide sociale a priori			
Réduction de 45 €pour les abonnés pauvres identifiés par les services sociaux :			
- par abonné direct à l'eau	200 000	9.0	0.09
- par personne au foyer de l'abonné directb	440 000	19.8	0.2
C. Droit à une allocation d'eau en faveur des abonnés directs démunis			
"Aide personnalisée à l'eau" de 45 €:			
- par abonné direct titulaire d'allocations sociales sous condition de ressourcesc	613 000	27.6	0.3
- par personne au foyer de l'abonné direct titulaire d' alloc.soc. sous condition de ressources	1 350 000d	60.7	0.6
D. Droit à une allocation d'eau en faveur des personnes démunies			
"Aide personnalisée à l'eau" de 45 €:			
- par titulaire d'allocations sociales sous condition de ressourcese	2 300 000	104	1.1
- par personne au foyer du titulaire d' alloc.sociales sous condition de ressources	5 060 000f	228	2.3
E. Droit à une première tranche gratuite			
Aide de 45 €:			
- pour chaque contrat d'abonnement	15 000 000	675	6.7
- pour chaque personne	60 000 000	2700	27

Hypothèses :

- a) Réduction du prix de l'eau de 45 € par an (soit la valeur de 40 l d'eau potable par jour à 3.08 €/m³) ;
- b) Chaque foyer aidé comporte en moyenne 2.2 personnes ;
- c) Beaucoup de foyers de personnes démunies ne sont pas abonnés directs à l'eau (2/3 en habitat collectif avec compteur collectif, 1/3 abonnés directs) ;
- d) Un tiers de la population pauvre estimée à 4 millions de personnes (revenu inférieur à 40% du revenu médian soit 6.75% de la population) ;
- e) Personnes titulaires du RMI, de l'ASS ou de l'AAH ;
- f) 2.2 personnes par ménage d'allocataire ;
- g) Chiffre d'affaires de l'eau potable en France : 10 000 M€

Au contraire, la reconnaissance du droit à une aide pour l'eau au bénéfice des personnes les plus démunies (tarification sociale ou péréquation sociale ciblée sur les pauvres) est apparue comme étant une proposition financièrement supportable (Encadré n°16) qui serait tout à fait analogue à l'aide fournie pour le téléphone (61 €/an par abonné démunie) (Tableau 11).²⁹⁹ Une telle aide pourrait être financée par les usagers moyennant un surcoût maximum de 1% du prix de l'eau, c.-à-d. en créant un fond de solidarité de 100 M€. Si les résidents de l'Ile de France peuvent faire preuve de solidarité à l'égard des usagers de l'eau du Tiers monde, il paraîtrait normal qu'ils le fassent aussi à l'égard de leurs propres concitoyens en situation de précarité.

Comme dans le cas de la couverture médicale universelle, le droit à un tarif social pourrait être attribué aux personnes dont le revenu est inférieur à un certain seuil. A défaut, comme dans le cas du téléphone, ce droit pourrait être attribué à des catégories bien connues d'allocataires sociaux, par exemple les titulaires du revenu minimum d'insertion (RMI), de l'allocation adulte handicapé (AAH) ou de l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Il s'agirait d'une aide insaisissable versée sous condition de ressources en numéraire (allocation d'eau) ou sous forme de bons d'eau (m³) et utilisable uniquement pour payer l'eau.

Ce type d'aide (eau, téléphone, électricité) pourrait être attribué par un organisme unique sur le modèle des caisses d'allocation familiale pour ce qui concerne l'allocation téléphone³⁰⁰ ou être rattachée à l'allocation ou l'aide personnalisée au logement. Elle pourrait être versée aux seuls abonnés directs à l'eau (réduction sur les factures individuelles d'eau par une tarification sociale) ou à l'ensemble des usagers y compris ceux vivant en habitat collectif³⁰¹ ; elle serait financée pour partie par les distributeurs

299

Le Haut Comité pour le Logement des personnes défavorisées a proposé en octobre 2001 la création d'une nouvelle "allocation personnalisée d'énergie" et a souligné que le prix de l'eau avait augmenté de 9% par an entre 1982 et 1998 alors que l'inflation n'atteignait que 4% par an.

300

Cette proposition a été avancée par le Conseil Économique et Social qui recommande d'utiliser les mêmes formulaires et circuits administratifs que ceux pour le téléphone.

301

Pour le Ministre de l'Environnement, M. Y. Cochet, il faut faire appel aux fonds sociaux pour permettre la prise en compte des personnes en habitat collectif. Le débat porte sur la source de financement de l'eau des pauvres, pour les uns la solidarité par l'impôt et pour les autres une contribution des usagers et des services de distribution. Le député M. A. Recours propose d'autoriser les communes à établir, le cas échéant, des tarifs sociaux financés par l'impôt local, ce que la projet de loi actuel n'autorise pas car le tarif social est à la charge des usagers.

d'eau et pour partie par l'État.³⁰² Les destinataires de l'aide seraient les usagers pauvres ou les distributeurs d'eau (encadré n° 9).

Un inconvénient de la tarification sociale est qu'elle aboutirait à augmenter les factures des abonnés ayant une famille nombreuse. Cette objection est devant être prise au sérieux, il serait toujours possible de corriger les allocations versées aux familles nombreuses.

L'hésitation à mettre en place la tarification sociale correspond à l'idée que l'aide sociale a priori (allocations diverses) et l'aide ciblée a posteriori (prise en charge des factures impayées d'eau) doivent à elles seules résoudre le problème du prix de l'eau des pauvres sans qu'il soit nécessaire de créer une aide spéciale pour l'eau. Ces aides financières générales peuvent être utilisées par les bénéficiaires pour acheter les biens économiques essentiels comme le pain et l'eau sans qu'il soit nécessaire que les distributeurs d'eau ou de pain suppléent les insuffisances éventuelles des mécanismes d'aide sociale. En cas de difficultés passagères, la prise en charge des impayés d'eau devrait apporter une solution suffisante.

Certaines réticences sont liées à la notion selon laquelle l'eau doit être vendue au même prix pour tous (égalité formelle) et au souhait que les factures d'eau ne soient pas une occasion supplémentaire de "marquage" des pauvres auprès des distributeurs d'eau ou des syndicats de copropriété.³⁰³ Cette approche néglige le fait que l'eau pèse plus lourd dans le budget des plus démunis, surtout ceux qui vivent dans les banlieues pauvres où l'eau est plus chère.³⁰⁴ Selon l'auteur de ce rapport, il paraît illogique de vouloir préserver cette idée d'égalité "républicaine" pour l'eau alors que cette idée n'a pas prévalu depuis longue date en matière de cantines scolaires³⁰⁵, de cours municipaux de musique ou de

302 Cette proposition a été avancée par ATD Quart Monde : *Évaluation 2000 de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, juin 2000 (site <http://www.atd-quartmonde.org/evaloi5.htm>). Elle a été reprise par le député M. D. Marcovitch (*Rapport Ass. nat. n° 3500, 2001*). "L'abandon de créance est une aumône, et non un véritable droit à l'eau qui ne peut que prendre la forme d'une aide permanente relevant de la solidarité nationale et bénéficiant à tous les titulaires de la CMU. Cette aide couvrirait une partie de la facture d'eau grâce à une taxe prélevée pour moitié sur les factures de tous les usagers et pour l'autre moitié sur les services de distribution".

303

Si le marquage est gênant pour un usager, il pourrait renoncer à l'aide pour l'eau en n'informant pas le distributeur ou le syndic qu'il a droit à cette aide. Une autre solution consiste à vendre aux usagers des bons d'eau cessibles entre eux et à consentir à certains usagers des tarifs de faveur sur ces bons. La solution la plus simple consiste à verser l'allocation eau en même temps que l'allocation de logement ou le RMI mais avec le risque que l'aide ne serve pas à l'eau.

304

En 2000, l'eau était 36% plus chère en Seine-Saint-Denis (3.24 € /m³) qu'à Paris (2.39 € /m³). En 1984, l'écart était de 79%.

305

L'art.147 de la loi relative à la lutte contre les exclusions stipule que : "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 vise notamment les cantines scolaires ; l'eau relève des établissements publics industriels et commerciaux et non des services publics administratifs.

redevance TV et qu'elle n'a pas été mise en œuvre en matière d'électricité³⁰⁶ ou de téléphone.³⁰⁷ Par ailleurs, il devrait être possible de tenir compte du nombre de personnes au domicile de l'abonné et offrir des tarifs qui prennent en compte la situation familiale de la même manière que pour les transports en commun.

11. La mise en œuvre du droit à l'eau en Belgique

En Belgique, la base de l'action des pouvoirs publics concernant la fourniture d'eau a longtemps été une loi fédérale selon laquelle il faut "permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine".³⁰⁸ Le droit à l'eau découle de la Constitution fédérale³⁰⁹ telle qu'amendée en 1994 et est actuellement considéré comme étant un droit constitutionnel³¹⁰. La fourniture d'eau doit être garantie plus que celle d'autres biens essentiels et chaque personne a droit à une fourniture minimale d'eau potable.³¹¹

306

A Paris, la municipalité aide les personnes démunies non-imposables à payer leurs factures d'électricité (familles: 138 €/an; célibataire chômeur, malade, invalide ou RMI : de 122 à 244 € par an selon que le chauffage est collectif ou individuel).

307

Art.35-1 du Code des postes et télécommunications : "Le service universel des télécommunications fournit à tous un service téléphonique de qualité à un prix abordable... Il est fourni dans des conditions tarifaires et techniques prenant en compte les difficultés spécifiques rencontrées dans l'accès au service téléphonique par certaines catégories de personnes en raison notamment de leur niveau de revenu" (loi n°96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications). Décret n°99-162 du 8/3/99 (J.O., 9/3/99). Le système d'aide (61 € par abonné) concerne en principe 2.5 millions d'allocataires sociaux lorsqu'il sera opérationnel et pourrait coûter 150 M€. Son coût est limité à 0.15% du chiffre d'affaires. Les demandes d'aides ont été très inférieures aux prévisions. En 2000, une aide de 34 M€ est prévue. D'autre part, l'installation d'une ligne téléphonique est gratuite pour les personnes âgées démunies.

308

Loi belge du 8 juillet 1976 concernant les centres publics d'aide sociale (CPAS). Art. 1

309 Selon la Constitution belge de 1994 : "Chacun a droit de mener une vie conforme à la dignité humaine" (art.23). Les droits économiques et sociaux protégés par la Constitution belge comprennent notamment "le droit à la protection de la santé et à l'aide sociale, le droit à un logement décent". Il est évident qu'un tel texte implique l'accès à l'eau potable pour tous car un logement belge ne serait pas décent sans alimentation en eau saine (voir aussi loi belge du 20 février 1991, art.2).

310 La Cour d'arbitrage a reconnu "le droit de chaque personne à une fourniture minimale d'eau potable, droit qui découle de l'art.23 de la Constitution" (droit à la protection d'un environnement sain) (Arrêt n°36/98 du 1/4/98, Commune de Wemmel, Moniteur belge, 24/4/98). La Cour suprême de l'Inde a jugé dans le même sens dans son contexte juridique propre (voir section 6. ii).

311

Dans l'arrêt "Commune de Wemmel", la Cour d'Arbitrage dispose : "Selon le sixième moyen, les articles 10 et 11 de la Constitution seraient violés en ce qu'il est uniquement imposé une obligation de fourniture gratuite d'eau potable et en ce qu'il n'est pas imposé une obligation analogue à ceux qui assurent d'autres approvisionnements usuels d'utilité publique, comme le gaz, l'électricité et les liaisons téléphoniques. L'on ne saurait contester que la fourniture d'eau potable réponde à un besoin vital plus fondamental que les autres approvisionnements d'utilité publique mentionnés par la partie requérante. Cette circonstance justifie en soi à suffisance que le législateur décréteil ne prenne pas ou ne puisse prendre les mêmes mesures à l'égard de tous les approvisionnements d'utilité publique mentionnés par la partie requérante. Par conséquent, la différence de traitement qui en résulte entre les exploitants des divers types d'équipements d'utilité publique ne peut raisonnablement être considérée comme injustifiée".