

n° 007643-01

juillet 2011

ACCÈS À L'EAU ET À L'ASSAINISSEMENT DANS DES CONDITIONS ÉCONOMIQUEMENT ACCEPTABLES PAR TOUS

*(Rapport de mission sur la mise en œuvre de l'article
1er de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur
l'eau et les milieux aquatiques.)*

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat
Développement durable
Prévention des risques
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



**CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

Rapport n° : 007643-01

**ACCÈS À L'EAU ET À L'ASSAINISSEMENT DANS
DES CONDITIONS ÉCONOMIQUEMENT
ACCEPTABLES PAR TOUS**

*(Rapport de mission sur la mise en œuvre de l'article 1er de
la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les
milieux aquatiques.)*

établi par

Isabelle MONTEILS

Magistrat

Pierre RATHOUIS

Ingénieur général des Ponts, des Eaux et des Forêts

juillet 2011

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS.....	3
INTRODUCTION.....	6
1. « L'ACCÈS À L'EAU DANS DES CONDITIONS ÉCONOMIQUEMENT ACCEPTABLES PAR TOUS » EST UN DROIT.....	7
1.1. L'accès à l'eau: une innovation dans le droit français	7
1.1.1. Le droit à l'eau.....	7
1.1.2. Droit à l'eau et droit au logement.....	8
1.1.3. Les évolutions récentes	9
1.1.3.1. <i>Les coupures d'eau restent exceptionnelles.....</i>	<i>9</i>
1.1.3.2. <i>La prise de conscience de la nécessité d'agir préventivement</i>	<i>9</i>
1.2. L'accès à l'eau en France : un enjeu émergent.....	10
1.2.1. L'eau potable : une compétence à caractère de plus en plus intercommunal..	10
1.2.2. La tarification et le prix de l'eau.....	10
1.2.3. Le coût de l'eau pour les plus démunis.....	12
1.2.4. Les personnes qui n'ont pas l'accès physique à l'eau.....	13
1.2.5. Les actions déjà conduites en faveur de l'accès à l'eau.....	14
1.3. La notion de tarification sociale appliquée aux services essentiels	14
1.3.1. Les principes.....	14
1.3.2. Les tarifications sociales en vigueur dans d'autres domaines.....	15
2. PROPOSITION POUR UNE ACTION PRÉVENTIVE DANS LE DOMAINE DE L'EAU POTABLE.....	16
2.1. Pourquoi une action préventive en matière d'eau potable ?.....	16
2.2. Des solutions complémentaires	16
2.2.1. La tarification progressive et la limitation de la part fixe.....	17
2.2.1.1. <i>La tarification progressive a un effet social.....</i>	<i>17</i>
2.2.1.2. <i>La limitation de la part fixe.....</i>	<i>18</i>
2.2.2. La création d'une allocation de solidarité dédiée à l'eau.....	19
2.2.3. L'abondement « eau » des fonds de solidarité logement.....	19
2.2.4. Propositions opérationnelles en termes de collecte et de redistribution des fonds ²⁰	
2.2.4.1. <i>La collecte.....</i>	<i>20</i>
2.2.4.2. <i>La redistribution.....</i>	<i>20</i>

2.2.5. Synthèse	20
2.3. Mesures d'accompagnement souhaitables.....	21
2.3.1. L'information des consommateurs, le renforcement du contrôle des distributions, le regroupement des collectivités organisatrices.....	21
2.3.2. Le comptage de l'eau.....	22
2.3.3. L'accès à l'eau pour les personnes sans domicile fixe.....	22
3. CONCLUSION.....	23
ANNEXES.....	24
1. Lettre de commande du 8 février 2011 de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement et de la ministre des solidarités et de des cohésions sociales	25
2. Lettre de commande du 24 février 2011 du vice-président du CGEDD.....	27
3. Liste des personnes rencontrées.....	28
4. Glossaire des acronymes.....	29
5. Bibliographie.....	30

RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS

RESUME :

En arrêtant le principe d'un prélèvement de 0,5% sur le montant de chaque facture d'eau des particuliers, afin de permettre la mise en place d'un allègement de cette charge pour les plus démunis, la loi du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'eau potable et de l'assainissement a démontré la volonté de l'Etat de consolider les dispositifs existants et de se donner les moyens d'engager une politique préventive dans ce domaine.

S'agissant d'un sujet qui relève essentiellement de la compétence des collectivités, à savoir les communes ou intercommunalités pour le service d'eau et d'assainissement et les conseils généraux pour le volet social, le législateur a alors demandé au gouvernement de produire dans les six mois un rapport sur les modalités et les conséquences de l'application d'une allocation de solidarité pour l'eau attribuée sous conditions de ressources. C'est dans ce contexte que le présent rapport a été commandé conjointement par la ministre des solidarités et des cohésions sociales et la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

Il est incontestable que l'eau potable et l'assainissement constituent un service de première nécessité, si ce n'est le premier d'entre eux. Ce droit à l'eau a été institué par l'article 1er de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, au même titre que le droit au logement. En France, l'enjeu principal n'est plus de garantir l'accès à ce service qui dessert aujourd'hui 99% de la population, ce qui n'empêche pas d'améliorer la situation des autres, en particulier les personnes sans domicile fixe ; l'enjeu essentiel est en revanche d'éviter les coupures d'eau chez les personnes en grande difficulté financière qui ne peuvent plus assurer le paiement de ce service.

On constate aujourd'hui que le nombre de ces coupures est de l'ordre de 100 000 par an, dont on estime qu'un tiers correspond à des situations de détresse. La relative stabilité de cette valeur depuis 10 ans traduit le fait qu'il s'agit d'un service dont on ne peut vraiment pas se passer, mais reflète également l'efficacité des dispositifs mis en place, à savoir le fonds de solidarité logement (FSL) géré depuis 2004 par les conseils généraux et l'interdiction de couper l'eau à partir du moment où le FSL est saisi. Ceci est également dû à l'efficacité des mesures techniques mises en oeuvre par les collectivités et leurs opérateurs pour limiter les dépenses inutiles et notamment les fuites après compteur. Enfin, le fait que le comptage individuel de l'eau soit encore loin d'être généralisé, du moins dans l'habitat collectif le plus ancien, peut constituer temporairement une protection relative vis à vis de la coupure, mais on ne peut se satisfaire d'une telle situation qui est génératrice d'injustices et qui n'est pas responsabilisante.

Si l'on veut prévenir efficacement les coupures d'eau chez les personnes les plus démunies, il faut également que les autres charges liées au logement, et en particulier les dépenses énergétiques qui peuvent représenter jusqu'à 10 fois le montant de la facture d'eau soient maîtrisées au mieux. Sans évoquer la question de l'amélioration de la qualité énergétique de l'habitat qui relève de mesures déjà arrêtées, il est primordial que les tarifications sociales mises en place depuis plusieurs années, notamment dans les secteurs de l'électricité et du gaz réussissent à toucher l'ensemble des personnes concernées. Ceci passe par une plus grande implication des travailleurs sociaux et sans doute quelques mesures de simplification.

Le grand nombre des collectivités distributrices d'eau en France (plus de 15 000) et la multiplicité des tarifs que cela génère ne permet pas de mettre en place un système de réduction de tarif uniforme au plan national, comme cela est le cas pour les autres services qui relèvent d'opérateurs qui couvrent l'ensemble du territoire. En outre, le dispositif doit être simple si l'on veut qu'il soit efficace et ne génère pas de coûts de fonctionnement qui seraient disproportionnés par rapport au montant des sommes en jeu. Ainsi, les 2 voies possibles en matière d'aide au maintien du service d'eau chez les personnes les plus démunies sont, d'une part la mise en place d'une aide qui pourrait être ciblée sur les

titulaires du revenu de solidarité active pour lesquels la facture d'eau représente en moyenne plus de 3% du revenu annuel, et d'autre part un abondement des fonds de solidarité logement, comme l'a déjà prévu le législateur.

Malgré le caractère très partiel des éléments disponibles, il est possible d'estimer le besoin annuel en financement pour ces 2 mesures à environ 50 millions d'euros, ce qui correspond à un prélèvement de 0,5% sur la base de 3,5 milliards de mètres cubes distribués à un prix moyen de 3€/ m³. Pour un abonné qui consomme en moyenne 120m³ par an, ceci représenterait un prélèvement de 1,8€ par an, soit aujourd'hui 0,015€/m³. Ce montant devra être identifié sur la facture d'eau et être collecté à ce niveau, les sommes étant ensuite regroupées par les agences de l'eau puis par l'office national de l'eau et des milieux aquatiques.

En terme de redistribution, partant du constat que le nombre de titulaires du revenu de solidarité active est actuellement de 850 000, il est proposé que l'office national de l'eau et des milieux aquatiques reverse à chaque conseil général une somme calculée sur la base du nombre de titulaires de ce revenu, en invitant cette collectivité à moduler le niveau de l'aide individuelle de manière à aider en priorité les personnes qui subissent le tarif d'eau le plus élevé. En première approche, cette solution devrait permettre d'attribuer en moyenne une aide annuelle de l'ordre 60€ par bénéficiaire, sous réserve que l'on se limite bien aux personnes pour lesquelles la facture d'eau représente effectivement plus de 3% du revenu annuel. Elle devrait permettre également d'apporter aux FSL les sommes nécessaires à la couverture des besoins liés à l'eau. Ceci suppose que l'intégration du volet eau dans le FSL soit rendue obligatoire dans chaque département.

Enfin, il est essentiel de rappeler que l'efficacité de ces dispositions ne sera garantie que si l'on veille à ce qu'un certain nombre de mesures d'accompagnement indispensables, et qui pour certaines sont déjà engagées, soient menées à terme rapidement. Il s'agit notamment de la mise en place de la tarification progressive qui a un effet social si elle est bien maîtrisée, et de la limitation du recours à la part dite « fixe » qui pénalise les petits consommateurs à faible ressources. Il n'est en revanche pas souhaitable d'aller jusqu'à la gratuité totale de la première tranche de volume. Ceci concerne également l'amélioration de l'information des consommateurs sur les tarifs pratiqués et la connaissance des coûts, la généralisation des comptages individuels sans pour autant envisager la facturation individuelle systématique de l'eau en habitat collectif, l'amélioration de l'accès physique à l'eau pour les personnes sans domicile fixe, et enfin le renforcement du contrôle de la bonne application de la loi.

RECOMMANDATIONS :

1	Mettre en place une allocation de solidarité dédiée à l'eau potable
2	Instaurer un prélèvement obligatoire de 0,5% sur le montant total des factures d'eau des particuliers
3	Confier aux conseils généraux le soin de distribuer l'aide en la modulant localement en fonction du prix de l'eau
4	Améliorer l'efficacité des tarifications sociales existantes notamment dans le domaine de l'énergie
5	Rendre le volet eau des FSL obligatoire
6	Vérifier la bonne application de la LEMA notamment en matière de tarification progressive et de part fixe
7	Mobiliser davantage les travailleurs sociaux
8	Mettre en place le système d'information sur les prix de l'eau
9	Rendre le comptage individuel de l'eau obligatoire
10	Améliorer l'accès physique à l'eau des personnes sans domicile fixe

INTRODUCTION

Par lettre du 8 février 2011, la ministre des solidarités et des cohésions sociales et la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, ont demandé au vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et au chef de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) de produire une analyse et des propositions sur la mise en œuvre de l'article 1^{er} de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques, et plus précisément sur la question de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans des conditions économiquement acceptables par tous¹. Le vice-président du CGEDD a désigné Isabelle Monteils et Pierre Rathouis par lettre du 24 février 2011.

Cette demande de mission s'inscrit dans le contexte d'adoption de la loi n° 2011-156 du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement, laquelle demande au gouvernement de produire dans les six mois « ... *un rapport au Parlement sur les modalités et les conséquences de l'application d'une allocation de solidarité pour l'eau attribuée sous conditions de ressources, directement ou indirectement, aux usagers domestiques des services publics d'eau potable et d'assainissement afin de contribuer au paiement des charges liées aux consommations d'eau au titre de la résidence principale* ». Il est également fait référence aux travaux du Comité national de l'eau et à plusieurs dispositifs d'aide tels que l'allocation personnalisée au logement (APL), les fonds de solidarité pour le logement (FSL), la tarification première nécessité pour l'électricité, ainsi que la tarification spéciale de solidarité pour le gaz naturel.

Les membres de la mission ont ainsi focalisé leur attention sur la question du maintien de l'accès à l'eau et à l'assainissement chez les personnes les plus démunies qui ont des difficultés à payer leur facture d'eau ; la question de l'accès physique à l'eau, liée directement à celle de l'accès au logement a également été évoquée, compte-tenu de son acuité toute particulière, notamment en milieu urbain. En revanche, le sujet de l'accès à un système d'assainissement aux normes pour les personnes qui en sont dépourvues, notamment en zone rurale, a été écarté compte-tenu de son caractère spécifique.

Pour la rédaction du rapport, outre les contacts pris avec les interlocuteurs cités en annexe, les auteurs ont tiré parti des publications disponibles sur la tarification de l'eau également citées en annexe. Ils ont également tenu compte des retours d'expérience en matière de tarification sociale pratiquée dans d'autres domaines, en particulier dans celui de l'énergie.

Les travaux préparatoires conduits par le comité national de l'eau ont naturellement été très précieux, ainsi que les rapports et compte-rendus des débats parlementaires qui ont précédé les arbitrages rendus lors du vote de la loi du 7 février 2011.

Les fondements institutionnels qui s'appliquent à la question traitée, en particulier la compétence des communes ou des intercommunalités en matière d'eau potable et d'assainissement, ainsi que celle des conseils généraux en matière d'action sociale ont largement inspiré la réflexion. Ceci a conduit notamment à rechercher toutes les voies possibles pour améliorer l'efficacité des outils existants et tirer les leçons des expériences locales porteuses d'avenir.

Dans un premier temps, les auteurs ont examiné la question de l'accès à l'eau sous ses aspects juridique et économique, et décrit les dispositifs déjà en place en matière d'aide à l'eau pour les ménages en difficulté. Dans un deuxième temps, ils ont formulé des propositions en matière de tarification sociale de l'eau et rappelé les mesures d'accompagnement souhaitables.

¹L'article 1^{er} de la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, intégré dans le Code de l'environnement à l'art. L.210-1 ne cite cependant pas l'assainissement et son 2^{ème} alinéa accole d'ailleurs l'adjectif « potable » au mot « eau » dans la fin de la phrase qui le compose : « ... *chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous* ».

1. « L'ACCÈS À L'EAU DANS DES CONDITIONS ÉCONOMIQUEMENT ACCEPTABLES PAR TOUS » EST UN DROIT

« L'accès à l'eau dans des conditions économiquement acceptables par tous » est devenu un droit en vertu des dispositions de l'article 1er de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA).

1.1. L'ACCÈS À L'EAU: UNE INNOVATION DANS LE DROIT FRANÇAIS

1.1.1. Le droit à l'eau

Au plan mondial, une résolution de l'Organisation des Nations Unies prise le 28 juillet 2010 a reconnu « le droit à une eau potable salubre et propre comme étant un droit fondamental, essentiel au plein exercice du droit à la vie et de tous les droits de l'homme ». Il faut en effet savoir qu'au niveau planétaire, environ 1,5 milliard d'êtres humains n'ont pas accès à l'eau potable ; dans les pays riches, la question se pose surtout en terme de coût d'accès à l'eau, plutôt que d'existence du service à proprement parler ; ainsi, en France, 99 % de la population est desservie par un réseau d'alimentation en eau potable et 90% par un réseau ou un système d'assainissement aux normes. En France, le problème de l'accès physique à l'eau se pose dans les faits essentiellement pour les personnes sans domicile fixe ou privées de logement.

Le « droit à l'eau », institué par la LEMA, s'inscrit dans le cadre de la Constitution française, et plus précisément dans celui de la charte de l'environnement promulguée le 1^{er} mars 2005. Celle-ci donne à chacun « le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » et confère également à chaque personne « le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement. »

La question de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement en France renvoie donc quasi-exclusivement à un problème d'ordre économique lié à la capacité qu'ont ou n'ont pas les usagers à payer un service de plus en plus coûteux, et ceci dans un contexte social parfois difficile lié à la perte du logement ou à la précarité de celui-ci. Le droit à l'eau potable est ainsi étroitement lié à l'accès au logement ou au maintien dans celui-ci, ainsi qu'à la lutte contre la précarité énergétique. C'est en effet la capacité globale des ménages à couvrir ces dépenses essentielles à l'exercice d'une vie dans des conditions acceptables qui est déterminante.

Le droit à l'eau dans des conditions économiquement acceptables par tous suppose également que chacun de nos concitoyens adopte une attitude écologiquement responsable qui vise d'une part à économiser la ressource, notamment en période de rareté estivale, et d'autre part à éviter ou à limiter la pollution des eaux et des milieux naturels. C'est dans ces actions que réside l'économie la plus importante. En effet, sans leur mise en œuvre, les coûts de prélèvement de l'eau et de traitement de celle-ci continueront à croître, ce qui serait de nature à pénaliser d'abord les plus démunis. Les baisses sensibles de consommation enregistrées au plan national (moins 10 à moins 15 % selon les endroits depuis 15 ans) doivent à cet égard être considérées comme encourageantes.

Il s'agit par conséquent d'un enjeu essentiel de la politique de développement durable et de la politique de solidarité conduite par les pouvoirs publics, dans ses dimensions conjointes de préservation des ressources naturelles et de solidarité sociale.

1.1.2. Droit à l'eau et droit au logement

Instauré par la loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs (loi Quilliot) qui reconnaît « le droit à l'habitat comme un droit fondamental », puis confirmé par la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, le droit au logement est l'objet principal de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre de ce droit. Enfin, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU) précise la notion de « logement décent ».

L'existence d'une desserte en eau potable et d'un dispositif d'assainissement aux normes constituent naturellement un des aspects essentiels de cette notion de logement décent. A titre d'illustration, on estime qu'il y a encore à Paris 3% de logements indécents en ce qui concerne l'accès à l'eau et à l'assainissement, c'est à dire sans WC ni douche ou bain. (travaux du Comité national de l'eau - 2010). Pour la France entière, ce nombre serait d'environ 350 000.

C'est dans ce contexte que la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 a institué les fonds de solidarité pour le logement (FSL) pour aider ponctuellement les ménages rencontrant des difficultés particulières de logement. Cogérés avec l'État jusqu'en 2005, ils relèvent depuis la loi n°2004-809 du 13 Aout 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, de la compétence des conseils généraux qui décident du niveau des ressources qu'ils y affectent, perçoivent les contributions et fixent les règles d'attribution des aides sur la base d'un règlement intérieur. La réforme de 2004, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005, a conduit à intégrer aux FSL les fonds spécifiques locaux préexistants et destinés à éviter l'interruption des services d'eau, d'électricité, d'énergie et de téléphone, ainsi que le financement apporté par les opérateurs.

Les aides des FSL² représentent un peu plus de 300 millions d'euros par an financés à 76% par les conseils généraux qui bénéficient de la compensation versée par l'État au titre du transfert de compétence, 8% par les distributeurs d'énergie, 7% par les caisses d'allocations familiales, le reste provenant des bailleurs sociaux, des centres communaux d'action sociale et des opérateurs dans le domaine de l'eau. Elles permettent d'aider 600 000 ménages, ce qui correspond à environ 10% de la population bénéficiaire des aides au logement. Cette dernière population représente en effet 6 millions d'allocataires qui perçoivent 15 milliards d'euros d'aides personnelles au logement (dont 5 milliards financés par l'État).

Il convient de signaler par ailleurs que la grande majorité des personnes les plus démunies vivent en habitat collectif. Or, dans plus de la moitié des cas, il n'y existe pas de facturation individuelle de l'eau potable. Cette dernière est intégrée dans les charges locatives, et n'est individualisée que dans une minorité de cas, faute de comptage. Ceci constitue en soi une première protection contre les risques de coupure d'eau, mais répercute la charge des impayés sur le bailleur et les autres occupants.

L'article L115-3 du code de l'action sociale et des familles modifié par l'article 36 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO), a étendu à l'année entière les dispositions qui empêchaient déjà les coupures hivernales pour les personnes en situation d'impayés et qui avaient déposé un dossier au FSL.

Le décret n°2008-780 du 13 Aout 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau précise la procédure de saisine des FSL et prévoit également des dispositions pour le cas où l'impayé est le fait d'un ou de plusieurs copropriétaires au sein d'une copropriété.

En complément de ces mesures spécifiquement destinées aux personnes ayant des difficultés pour payer leur facture d'eau, le législateur a prévu deux dispositions visant à généraliser le comptage individuel de l'eau :

•dans son article 93 la loi SRU prévoit l'individualisation des contrats de fourniture d'eau à

² Auxquelles s'ajoutent les aides relatives à la protection de l'enfance, les secours d'urgence, ... ainsi que les dispositifs de remise et d'étalement de dettes, placés sous la responsabilité de la Banque de France.

l'intérieur des immeubles collectifs d'habitation, sur demande du propriétaire ou de la copropriété.

• la LEMA, dans son article 59 (article L 135-1 du code de la construction et de l'habitation) et dans le décret n°2007-796 du 10 mai 2007 pris pour son application ont rendu obligatoire la pose de compteurs d'eau froide dans tous les logements neufs dont le permis de construire a été déposé à compter de novembre 2007 (article R 135-1 du même code).

Par conséquent, l'abonnement individuel au service d'alimentation en eau potable est devenu la règle dans l'habitat collectif neuf. Cette évolution a pour avantage d'éviter les coupures d'eau collectives et, par là-même, de ne pas pénaliser les bons payeurs, et enfin, de permettre à ceux qui en ont besoin d'accéder aux aides sur des bases objectives.

1.1.3. Les évolutions récentes

1.1.3.1. Les coupures d'eau restent exceptionnelles

Depuis la survenance de la crise économique en 2007-2008, les dépenses des FSL consacrées à l'eau et à l'énergie ont cru de manière très significative, en passant de 2005 à 2008, respectivement de 6,5 millions d'euros à 10 millions d'euros pour l'eau, et de 50 à 66 millions d'euros pour l'énergie. Ceci démontre le caractère relativement faible des dépenses pour l'eau supportées par les FSL.

On n'observe pas non plus d'augmentation significative, ni du nombre des impayés, ni du nombre des coupures d'eau qui est estimé à environ 100 000 par an, selon les distributeurs d'eau regroupés au sein de la fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E) qui dessert 72% de la population. Cette fédération souligne également que le nombre de dossiers transmis aux FSL est passé entre 2007 et 2008 de 30 000 à 33 000. Toutefois, la plupart des auteurs et les professionnels s'entendent pour dire que seuls 15% des cas de coupure correspondent à des situations d'incapacité avérée à payer.

Outre la rareté, déjà signalée, de compteurs d'eau individuels dans l'habitat social collectif, ces deux constats trouvent deux autres explications :

• le législateur et les collectivités veillent déjà à prévenir les coupures d'eau le plus tôt possible, notamment à-travers l'intervention des FSL ;

• s'agissant d'un service public local, les autorités organisatrices distribuant l'eau et leur opérateur ainsi que les travailleurs sociaux des différents organismes concernés (conseil général, commune, caisses d'allocations familiales, mutualité sociale agricole...) prennent en charge les cas les plus difficiles. Cette implication collective, qui pourrait être développée, permet de cerner le plus tôt possible les situations précaires. Ce point est fortement souligné par les associations caritatives rencontrées par la mission.

La raison principale du faible taux d'impayés, comparativement à ce qui se produit pour l'énergie (225 000 coupures pour impayés d'électricité en 2003) réside surtout dans le fait que l'eau est un bien vital, et que le non-paiement de sa facture compromet fortement la poursuite d'une vie « normale ».

1.1.3.2. La prise de conscience de la nécessité d'agir préventivement

La prise de conscience de la nécessité d'agir de manière préventive a conduit à la mise en place de tarifications sociales dans des domaines de plus en plus diversifiés.

Cette voie vaut naturellement pour l'eau potable. Il convient cependant, dans ce domaine qui nous occupe, d'intervenir également sur les causes de dépenses inutiles spécifiques à la distribution d'eau potable, en particulier sur les fuites après compteur qui restent non

négligeables et sont dommageables pour la bonne gestion de la ressource en eau.

C'est dans ce contexte que le législateur, soucieux d'apporter une solution à la fois rapide, durable et efficace, respectueuse des prérogatives de chacun, a décidé, par l'article 1^{er} de la loi n° 2011-156 du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, de la possibilité d'instituer un prélèvement facultatif de 0,5% sur les factures d'eau et d'assainissement afin d'apporter un début de réponse au problème du financement des FSL, et a demandé au gouvernement de faire des propositions en matière d'action préventive.

1.2. L'ACCÈS À L'EAU EN FRANCE : UN ENJEU ÉMERGENT

1.2.1. L'eau potable : une compétence à caractère de plus en plus intercommunal

La loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau et les milieux aquatiques et les précisions apportées par la LEMA confèrent aux communes les compétences en matière d'eau potable et d'assainissement. Celles-ci doivent notamment arrêter un schéma de distribution d'eau potable qui détermine les zones desservies par le réseau de distribution et doivent délimiter également les secteurs qui relèvent de l'assainissement collectif ou non-collectif.

Dans les faits, cette compétence est très souvent exercée au niveau intercommunal, ce qui permet de donner une meilleure cohérence technique aux solutions apportées, de réaliser des économies d'échelle, et donc de faire jouer la notion de solidarité entre les territoires. Ce paysage institutionnel est aujourd'hui encore très complexe avec près de 15 000 collectivités ayant la compétence « eau potable » et 17 000 ayant la compétence « assainissement », certaines avec la double compétence. Alors que, depuis l'intervention de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, les communautés urbaines exercent obligatoirement cette compétence qui est regroupée, il peut subsister, dans certains départements ruraux, plusieurs dizaines de collectivités organisatrices qui sont le plus souvent des syndicats intercommunaux à vocation unique, voire des communes « indépendantes ». Toutefois, il existe de plus en plus souvent des syndicats départementaux ou interdépartementaux qui pratiquent une politique unifiée, notamment en matière de tarif.

Pour consolider cette évolution, la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a l'ambition de conduire à une rationalisation de cette organisation par des regroupements de collectivités qui sont éminemment souhaitables, ne serait-ce que pour permettre une diminution du nombre des tarifs.

S'agissant d'un service public à caractère industriel et commercial, il appartient à la collectivité organisatrice d'en arrêter le mode de gestion, soit sous la forme d'une gestion déléguée à des sociétés privées, ce qui est le cas pour près de 75 % des usagers, soit sous celle d'une gestion directe dite en régie, comme cela est récemment redevenu le cas à Paris.

1.2.2. La tarification et le prix de l'eau

La tarification de l'eau comporte :

- une première part destinée à couvrir les charges propres à la collectivité organisatrice, à savoir essentiellement les dépenses d'investissement (création, gros entretien et renouvellement des équipements,etc...) ;
- une deuxième part correspondant aux coûts de fonctionnement du service, qui doivent être couverts par les usagers ;

- des redevances au profit des Agences de l'Eau et de Voies Navigables de France ;
- la taxe à la valeur ajoutée (TVA).

La structure tarifaire a sensiblement évolué depuis deux décennies, en particulier depuis la promulgation de la LEMA. En effet, avant la loi n° 92-3 sur l'eau du 3 janvier 1992, la tarification était essentiellement forfaitaire, partant du constat que la majeure part du coût du service était constituée de dépenses fixes. La loi de 1992 a modifié cette règle en instituant la tarification dite « binôme ». Il convient de signaler que même si le plus souvent cette tarification a été mise en place selon un mode dégressif, celui-ci n'était pas imposé par la loi.

Plus précisément, ce tarif comporte « un montant calculé indépendamment du volume compte tenu des charges fixes du service et des caractéristiques du branchement », ainsi qu'un « montant calculé en fonction du volume réellement consommé par l'abonné ».

La LEMA a introduit la notion de tarification « uniforme ou progressive » et a donc restreint la tarification dégressive. Cette décision a été prise dans un souci grandissant de gestion économe de la ressource en eau. La loi prévoit cependant toujours la possibilité de maintenir une « partie fixe » (point détaillé plus loin). La LEMA a également supprimé les dépôts de garantie et les demandes de caution lors de la souscription de l'abonnement.

Par ailleurs, le décret n° 2007-1339 du 11 septembre 2007, codifié à l'article R 2224-20-1 du code général des collectivités territoriales, permet le maintien d'une tarification forfaitaire dans les communes de moins de 1000 habitants où la ressource en eau est abondante.

C'est dans ce cadre légal que les collectivités fixent leur tarif. Leurs marges de manœuvre sont toutefois limitées par la sensibilité des usagers à l'augmentation du prix, et par la grande diversité des contextes locaux tant au plan technique (l'eau est une ressource naturelle locale dont les coûts de production et de distribution sont très variables d'un endroit à l'autre) qu'organisationnel (étendue géographique et densité démographique des collectivités organisatrices). Ces réalités génèrent des situations tarifaires très contrastées qui font que des consommateurs ayant des niveaux de revenu comparables, surtout lorsqu'il s'agit de personnes démunies, peuvent supporter des tarifs très différents d'une collectivité à l'autre.

Le prix moyen du m³ d'eau³ s'établissait en 2008 à 3,39 €/m³ sur la base d'une consommation annuelle de 120m³ avec une augmentation moyenne de 3,3% par an depuis 2004. En 2008 également, on observait de grandes disparités territoriales entre :

- la plupart des zones de montagne où l'eau est abondante et mobilisable à un faible coût (2,20€/m³ dans les Hautes-Alpes) mais également la Guyane et la Réunion ;
- à l'opposé, la Bretagne, la Manche et la Vendée (4,28 €/m³ dans le Finistère) où la ressource en eau est très limitée surtout en été et où les coûts de production sont importants, notamment du fait des fortes demandes estivales. La Guadeloupe et la Martinique entrent dans cette catégorie ;
- les départements en situation intermédiaire parmi lesquels figure la région parisienne.

En Ile de France, l'observatoire des usagers des services d'assainissement (association OBUSASS) a cité des écarts allant de 2,89€/m³ à Paris à 5,54 €/m³ (en valeur 2009) en couronne parisienne.

De son côté, M. Henri SMETS⁴, dans son ouvrage intitulé « *De l'eau potable à un prix abordable* » a rappelé qu'entre 1994 et 2007 le prix de l'eau avait augmenté de 50,6 %.

³ Source MEDDTL et Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)

⁴ Membre de l'académie de l'eau

Quant au chiffre d'affaires facturé aux usagers, il était en 2007 de 11,8 milliards d'euros dont 4,8 pour l'assainissement. Il se répartit comme suit entre les différents acteurs de l'eau :

- 42% pour les collectivités territoriales
- 40% pour les délégataires
- 18% pour l'État et les agences de l'eau.

Dans ce paysage complexe et contrasté, les consommateurs ont un droit de regard à travers les commissions consultatives locales⁵ qui leur permettent de prendre connaissance du détail des coûts du service dont ils dépendent ; en revanche, on peut déplorer que les données nationales soient encore très insuffisantes ; de ce fait, il est très difficile de procéder à des comparaisons entre services.

1.2.3. Le coût de l'eau pour les plus démunis

Le caractère très fragmentaire des données qui permettent de cerner la population pour laquelle la facture d'eau représente une charge trop importante par rapport au revenu a conduit à prendre en compte, dans un premier temps les données internationales, puis à intégrer les statistiques de l'INSEE et les quelques autres données nationales disponibles, ainsi que les travaux réalisés en Ile de France.

Si l'on s'en tient à la seule question du maintien de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans des conditions économiquement acceptables, les données disponibles auprès de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) conduisent à estimer à environ 2 millions de personnes la population française pour laquelle la facture d'eau et d'assainissement représente plus que le seuil d'acceptabilité estimé à 3% du revenu⁶. Ce chiffre est à manier avec une extrême précaution, aucune statistique nationale précise n'étant disponible en la matière.

L'on peut s'appuyer davantage sur les analyses de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) selon lesquelles la consommation d'eau représente en moyenne 0,8% du revenu des ménages, ce pourcentage restant relativement stable depuis 15 ans. Ce constat est à rapprocher des valeurs énoncées pour l'électricité (3,8%) ou les télécommunications (2,4%), qui sont, elles, en augmentation constante dans les dépenses des ménages.

Pour apporter une représentation plus concrète du montant de la facture d'eau, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) estimait son montant moyen annuel à :

- 312 € par ménage et par an en 1999 ;
- 365 € euros en 2008, soit un euro par jour et par famille pour une consommation moyenne annuelle de 120m³ (cf rapport de la FP2E intitulé « *Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France* » - janvier 2008).

M. Henri SMETS, déjà cité, estime pour sa part qu'en France une personne seule ne disposant que des minima sociaux doit consacrer en moyenne 4,1% de son revenu à l'eau, ce qui est comparable à ce qui est observé dans les pays voisins. Il estime par ailleurs à 0,6% la part du revenu consacrée à l'eau potable en moyenne nationale, soit 229 €/an.

⁵ Les Commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL) ont été créées par la loi 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, et rendues obligatoires par la loi 2002-276 du 27 février 2002 dite « démocratie de proximité » (art L1413-1 du code général des collectivités territoriales = CGCT) dans les communes de plus de 10 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale (= EPCI) de plus de 50 000 habitants ; ces textes prévoient une participation des usagers à leurs travaux. La loi du 30 décembre 2006 a étendu de manière facultative la création de ces commissions aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) comprenant entre 20 000 et 50 000 habitants.

⁶ De source internationale aujourd'hui largement admise, bien que résultant d'une méthodologie qui mériterait d'être précisée

Ces données certes hétérogènes permettent cependant de tirer des enseignements convergents :

- le caractère très relatif des dépenses d'eau, comparées aux sommes dépensées pour l'énergie et dans la période la plus récente pour les télécommunications ;
- la stabilité des dépenses liées à l'eau, du fait que l'augmentation des prix, est en grande partie compensée par la diminution des volumes consommés.

Au plan local, on ne dispose actuellement de données sur le prix de l'eau rapporté aux données sociales que pour la région parisienne, à-travers les propositions établies en juin et juillet 2009 par l'OBUSASS⁷.

Dans son rapport intitulé « *comment mettre en place le droit à l'eau pour les plus démunis* », l'association a tenté d'estimer la population concernée sur le périmètre géographique du Syndicat des Eaux d'Île-de-France (SEDIF). Selon les hypothèses retenues, le nombre des bénéficiaires potentiels d'une éventuelle aide à l'eau varierait entre 155 000 et 265 000 allocataires à bas revenu. De même, le montant annuel de l'allocation à l'eau qui en résulterait, calculé à-partir des revenus, de la composition de la famille et des prix de l'eau pratiqués, varierait entre 16 et 27 millions d'euros.

En conclusion, on ne dispose que d'éléments très parcellaires et à la cohérence perfectible pour procéder à l'estimation de la population pour laquelle la charge d'eau est difficilement supportable et, partant, de l'évaluation financière de cette situation.

1.2.4. Les personnes qui n'ont pas l'accès physique à l'eau

A côté de l'aspect économique, l'absence d'accès physique à l'eau reste une réalité pour certaines catégories bien identifiées de la population, principalement les personnes ne disposant pas d'un domicile fixe.

Pour ce qui concerne les personnes sans abri, leur nombre était estimé en 2001 à environ 100 000 par l'INSEE et le nombre des personnes « en situation particulière de logement (habitat mobile, chambres d'hôtel, habitat contraint) à 300 000. Depuis, ces chiffres ont augmenté sensiblement.

Par ailleurs, on estime à 400 000 le nombre des gens du voyage en France, soit environ 100 000 ménages.

Si aucune disposition législative n'a prévu de garantir l'accès à l'eau pour les personnes sans domicile fixe, tel n'est pas le cas pour les gens du voyage puisque la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage et le décret n°2007-690 du 3 mai 2007 (pris pour son application) prévoient l'obligation pour les communes d'aménager des aires d'accueil qui doivent comporter une alimentation en eau et en électricité correspondant à la capacité d'accueil. L'on comptait ainsi 42 000 places en France fin 2008, soit 40% des besoins.

La question d'un accès physique à l'eau a fait l'objet de propositions du Conseil d'État qui préconise d'obliger les communes à ré-ouvrir les points d'eau collectifs, accessibles aux sans-abris, sous forme d'un nouveau service de bornes-fontaine, géré par une association d'insertion ou de lutte contre l'exclusion (rapport public 2010).

Il ne doit en aucun cas s'agir d'une alimentation gratuite, le droit à l'accès à l'eau ne s'entendant pas en effet par la mise à disposition gratuite d'eau potable, puisque selon les textes en vigueur, « toute fourniture d'eau potable, quel qu'en soit le bénéficiaire, fait l'objet d'une facturation au tarif applicable à la catégorie d'usagers correspondante »

⁷ Observatoire des usagers de l'assainissement d'Ile de France

1.2.5. Les actions déjà conduites en faveur de l'accès à l'eau

Les réponses apportées jusqu'à présent par le législateur et dont la mise en œuvre est confiée aux collectivités ont porté essentiellement sur le traitement curatif à-travers la prise en charge des impayés.

Les outils principaux de cette action sont les FSL départementaux qui peuvent moduler leur intervention en matière d'eau par des conventions signées avec les opérateurs. Le cadre législatif sur lequel s'appuient ces interventions comporte 2 principes :

- tous les abonnés peuvent en bénéficier, qu'ils soient locataires ou propriétaires en difficulté , qu'ils soient en habitat individuel ou collectif.
- l'intervention des FSL est globale et concerne l'ensemble des charges dont l'eau.

La prise en charge des impayés d'eau prend soit la forme d'abandons de créance, soit celle de prêts et subventions :

- le système d'abandon de créance a été mis en place dès la signature de la « charte solidarité eau » le 6 novembre 1996 entre l'État , l'association des maires de France, le syndicat professionnel des entreprises d'eau et d'assainissement, et la fédération nationale des collectivités concédantes et au régie. Ce système est toujours en vigueur et est pris en charge par les distributeurs. En 2003, il concernait 62 fonds départementaux d'aide aux impayés d'eau et est aujourd'hui intégré dans les FSL dans 82 départements. Bien que complexe, il fonctionne mais ne permet de toucher dans les faits que la moitié du public concerné.

- la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, en transférant la gestion des FSL aux conseils généraux, a en même temps intégré les fonds préexistants, notamment ceux de l'eau. Ainsi, les FSL départementaux interviennent depuis lors principalement sous forme de prêts et de subventions destinés à améliorer la solvabilité des bénéficiaires pour leur permettre de rester dans leur logement. Le recours aux prêts concerne les personnes qui sont considérées comme ayant la capacité de rembourser, alors que le recours aux subventions est réservé à celles qui sont en état d'insolvabilité avérée. Ces sommes sont versées directement aux intéressés. En revanche, lorsque le bailleur peut justifier de créances consécutives à des impayés de loyer ou de charges, l'aide lui est versée directement, ce qui est le cas le plus fréquent.

Pour ce qui est de l'eau, les sommes en jeu ont représenté 10 millions d'euros en 2010 dont 8 au titre des prêts et subventions et 2 consentis aux opérateurs au titre des abandons de créances. Ce montant de 10 millions d'euros reste très modique et ne représente qu'environ 15% des dépenses consenties par les FSL au titre de l'énergie.

Le décret n° 2008-780 du 13 Août 2008, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2008, précise la procédure de saisine des FSL et organise surtout les modalités d'interdiction de la coupure d'eau.

Ce décret prévoit également des dispositions pour le cas où l'impayé est le fait d'un ou de plusieurs copropriétaires au sein d'une copropriété.

1.3. LA NOTION DE TARIFICATION SOCIALE APPLIQUÉE AUX SERVICES ESSENTIELS

1.3.1. Les principes

Il s'agit, sans déroger, ni au principe de financement du service par l'utilisateur ni au principe d'équité, de faire bénéficier certains publics bien ciblés d'un tarif social qui leur garantit l'accès au service et surtout sa non- interruption.

Ceci suppose un dispositif simple et permettant à tous ceux qui en ont besoin d'y avoir accès, contrôlé afin d'éviter d'éventuels abus, et enfin lisible et acceptable financièrement par l'ensemble des usagers.

1.3.2. Les tarifications sociales en vigueur dans d'autres domaines

Plusieurs dispositifs de tarification sociale existent actuellement ; citons notamment :

- la tarification spéciale « produit de première nécessité » pour l'électricité. Mise en place par le décret n° 2004-325 du 8 avril 2004 relatif à la tarification spéciale de l'électricité comme produit de première nécessité et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005, elle consiste à alléger les frais de remise en service après coupure et à offrir une réduction tarifaire de 40 à 60% calculée sur l'abonnement et la consommation dans la limite de 100 kwh par mois, selon la composition familiale du foyer (en moyenne 88€ en 2010). Cette disposition concerne les personnes physiques éligibles à la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC) au vu des données fournies par les caisses de sécurité sociale. Elle touche aujourd'hui environ 800 000 foyers, ce qui est très inférieur au public éligible car ce tarif n'est attribué qu'aux personnes qui en formulent expressément la demande ;
- le « tarif spécial de solidarité gaz » qui a été institué par le décret n° 2008-778 du 13 août 2008 relatif à la fourniture de gaz naturel au tarif spécial de solidarité, et qui fonctionne selon le même schéma mais pour un seul opérateur ;
- la réduction tarifaire pratiquée depuis 2007 en matière de téléphonie fixe. Elle bénéficie aux personnes éligibles au revenu de solidarité active (RSA-socle) ou à l'allocation adulte handicapé (AAH) et qui le demandent. Cette réduction est encadrée par l'article L.35-1 du code des postes et des communications électroniques (CPCE) ;
- par ailleurs, une convention signée le 7 mars 2011 entre l'État et les principaux opérateurs de téléphonie mobile devrait déboucher rapidement sur la mise en place d'un « tarif social mobile » destiné aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA).

En conclusion, en matière d'eau potable, il n'existe pas à ce jour de tarification sociale à proprement parler, et ceci pour les deux raisons essentielles déjà citées que sont d'une part la multiplicité des collectivités organisatrices et la multiplicité des tarifs qui en découlent, d'autre part l'impossibilité de mettre en place une tarification sociale juste et efficace en habitat collectif.

Quelques initiatives locales récentes telles que l'utilisation des opportunités offertes par la LEMA en matière de tarification progressive, ainsi que la mise en place de chèques-eau destinés aux plus démunis méritent cependant d'être relevées.

2. PROPOSITION POUR UNE ACTION PRÉVENTIVE DANS LE DOMAINE DE L'EAU POTABLE

2.1. POURQUOI UNE ACTION PRÉVENTIVE EN MATIÈRE D'EAU POTABLE ?

Il est indiscutable que, parmi tous les services de première nécessité, l'eau est le plus essentiel, la coupure d'eau rendant les conditions de vie totalement inacceptables. S'il y a donc un service qu'il ne faut surtout pas interrompre, c'est bien celui-là.

C'est pourquoi il est indispensable de mettre en place une véritable action préventive sous la forme d'une tarification sociale de l'eau potable, comme cela est déjà le cas dans les autres domaines. Tout cela implique de bien cerner les publics concernés.

On ne peut également aborder cette question sans évoquer la nécessaire amélioration de l'efficacité des tarifications sociales qui existent dans d'autres domaines, afin que ces dispositifs puissent fonctionner de manière optimale, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Ceci vaut en particulier pour le secteur de l'énergie, dont il ne faut pas oublier que les dépenses peuvent représenter pour les ménages jusqu'à 10 fois celles de l'eau potable. Or, aujourd'hui, seulement la moitié de la population potentiellement concernée bénéficie de la tarification sociale sur l'électricité et le gaz⁸, ce pourcentage étant encore plus faible pour la téléphonie.

Il convient par ailleurs d'être particulièrement vigilant au fait qu'un mécanisme de tarification sociale n'encourage pas une surconsommation ce qui serait paradoxale par rapport à l'objectif général recherché.

On soulignera enfin que l'action préventive passe par la mobilisation des travailleurs sociaux qui connaissent bien les situations des personnes concernées et sont en mesure de les accompagner dans la maîtrise de leurs dépenses et de mobiliser au mieux les dispositifs en place.

C'est à-travers cet ensemble d'actions que se joue et se jouera de plus en plus la question de la solvabilité des ménages les plus démunis et leur capacité à rester dans leur logement. Il s'agit également d'un enjeu majeur quant à l'équilibre financier des FSL.

2.2. DES SOLUTIONS COMPLÉMENTAIRES

A ce stade de l'exposé, la mission estime utile de préciser qu'une prévention efficace dans le domaine de l'eau potable suppose qu'un ensemble de réponses convergentes soient apportées par chacun des acteurs en fonction des compétences qui lui sont propres et que ces derniers renforcent les synergies déjà largement engagées.

C'est pour cette raison que sont évoquées en premier lieu les questions relatives à la mise en œuvre de la LEMA, notamment pour ce qui est de la tarification progressive et de la limitation de la part fixe.

Le développement qui suit sur la création d'une allocation de solidarité dédiée à l'eau et sur le renforcement des moyens des FSL permet d'esquisser l'architecture de ce que pourrait être le dispositif au niveau national. Il vise aussi à réaffirmer le rôle central des conseils généraux en matière de solidarité locale y compris dans le domaine de l'eau. Les propositions qui figurent ici sont donc formulées avec le souci de confier à ces collectivités la mise en œuvre du dispositif sur le terrain et de les y aider.

La définition d'une tarification sociale de l'eau potable est toutefois confrontée à trois contraintes majeures:

- la multiplicité des acteurs et donc des tarifs ne permet pas d'envisager un dispositif de

⁸ Source : rapport au gouvernement sur la précarité énergétique – janvier 2010

réduction tarifaire national, comme cela est le cas pour l'électricité, le gaz ou la téléphonie ;

- le défaut de comptage individuel qui rend inapplicable un mode de facturation individualisée de l'eau en habitat collectif ;

- enfin, la relative modicité des sommes en jeu ne permet pas d'envisager une solution qui passerait par l'instruction d'une demande individuelle génératrice de coûts de gestion disproportionnés par rapport au montant de l'allocation versée aux bénéficiaires. Les caisses d'allocation familiales, interrogées à ce sujet, ont confirmé ce point de vue. Pour ce même motif, il ne paraît pas souhaitable d'intégrer cette dotation dans le dispositif de forfait de charges au titre des aides au logement.

En conséquence, les rapporteurs proposent un dispositif de tarification sociale simplifiée qui consisterait à accorder à un public de bénéficiaires ciblés une allocation de solidarité dédiée à l'eau.

Par ailleurs, et bien que l'instauration d'un dispositif préventif ait logiquement vocation à alléger la charge financière supportée par les FSL au titre des aides curatives (abandons de créances, prêts et subventions), les auteurs préconisent de maintenir le principe d'un abondement des FSL, comme il est prévu par l'article 1er de la loi du 7 février 2011.

Les moyens financiers nécessaires au financement de ces actions ne pourraient être dégagés que par un prélèvement sur la facture d'eau selon le processus décrit plus bas.

Enfin, ces dispositions ne sont susceptibles d'atteindre leur objectif que si plusieurs mesures d'accompagnement techniques, énoncées également ci-dessous, sont mises en œuvre.

2.2.1. La tarification progressive et la limitation de la part fixe

2.2.1.1. La tarification progressive a un effet social

La tarification « uniforme ou progressive » a été introduite par la LEMA au premier chef dans un souci de gestion économe de la ressource en eau. C'est pourquoi la loi lie sa mise en œuvre à la notion de zone de répartition des eaux (ZRE) où la ressource en eau est déficitaire. Dans de telles zones, cette tarification est obligatoire depuis le 1er janvier 2010. Ces prescriptions concernent une grande partie du territoire (plus de 50% du bassin Adour-Garonne) ; ailleurs, la tarification dégressive reste possible sous réserve que plus de 70% du prélèvement soit effectué hors zone de répartition des eaux. Par ailleurs, « lorsque la ressource en eau est abondante et qu'un nombre limité d'usagers (1000 habitants- plafond fixé par le décret n° 2007-1339 du 11 septembre 2007) est raccordé au réseau, le Préfet peut autoriser, à titre exceptionnel, une tarification ne comportant pas de terme proportionnel au volume d'eau consommé ».

Au delà du fait qu'il n'est pas interdit, bien au contraire, de mettre en œuvre la tarification progressive ailleurs qu'en ZRE, (ne serait-ce que lorsqu'au sein d'une même autorité organisatrice, la ressource en eau provient en partie de ZRE et en partie d'autres secteurs géographiques), il apparaît que ce mode de tarification ouvre de nouvelles opportunités qui donnent à la collectivité la latitude nécessaire pour tenir compte des contraintes liées au coût du service et à la sociologie de la population desservie.

De manière indirecte et bien que conçue par le législateur à des fins essentiellement environnementales, la tarification progressive présente un intérêt social. En effet, la mise en place d'une première tranche à prix très bas est susceptible de permettre à une personne seule ou à une famille à faible revenu de bénéficier d'un coût moindre de service.

Cependant, l'effet bénéfique de la tarification progressive a ses propres limites car une progression trop rapide du tarif est de nature à défavoriser les familles nombreuses.

Ceci conduit à suggérer que la question soit traitée par chaque collectivité, afin de ne pas pénaliser injustement les plus démunis, tout en veillant à équilibrer financièrement le service.

En revanche, les auteurs du rapport considèrent qu'il n'est pas raisonnable d'aller jusqu'à la gratuité totale de la première tranche de volume, cette solution n'étant ni responsabilisante pour le bénéficiaire ni conforme au principe législatif d'équilibre financier qui s'impose à chaque service de distribution d'eau. Elle peut en outre générer des abus et inciter à ne pas mobiliser les autres actions préventives telles que les recherches de fuites après compteur ou les mesures d'économie d'eau.

2.2.1.2. La limitation de la part fixe

La LEMA a maintenu la possibilité de conserver dans la facture d'eau « un montant calculé indépendamment du volume consommé », et ceci « en fonction des charges fixes du service et des caractéristiques du branchement, notamment du nombre de logements desservis ». L'arrêté ministériel du 6 août 2007, relatif à la définition des modalités de calcul du plafond de la part de la facture d'eau non proportionnelle au volume d'eau consommé, pris en application de la LEMA précise que « les charges fixes du service prises en compte pour le calcul de cet abonnement incluent notamment les frais de location ou d'entretien du compteur et de gestion du branchement » ; Ce même arrêté limite (sauf pour les communes touristiques) ce montant à 40% (50% pour les communes rurales) du coût du service pour une consommation d'eau de 120m³. Il précise enfin que ces pourcentages sont ramenés à 30 et 40% au 1er janvier 2010.

Ces éléments appellent les commentaires suivants :

- il est indiscutable que l'essentiel du coût du service d'eau et d'assainissement est constitué de charges fixes liées à l'amortissement des installations et à leur renouvellement, ainsi qu'aux exigences croissantes en matière de normes de qualité, enfin à des dépenses de fonctionnement incompressibles. Le poids relatif de ces dépenses augmente lorsque la densité des branchements est faible (en particulier en zone rurale) ou lorsque les équipements de production, de distribution, de collecte ou de traitement doivent être surdimensionnés pour satisfaire aux besoins de la saison touristique ;

- l'instauration d'une « part fixe » n'est qu'une possibilité ménagée par la LEMA et précisée dans l'arrêté ministériel du 6 août 2007. Les rapporteurs n'ont pu que prendre acte d'un certain nombre d'enquêtes réalisées par des associations de consommateurs qui estiment que la quasi-totalité des collectivités auraient recours à cette partie fixe, et très souvent au niveau maximal autorisé. Si ceci venait à être confirmé après contrôle par les services de l'État, il conviendrait d'engager les rectifications nécessaires.

En effet, la justification économique du montant de la part fixe est un élément essentiel de la transparence à laquelle le consommateur a droit, surtout dans un contexte où l'on doit être capable de mesurer l'effort consenti par chacun des acteurs. En outre, même si cela est moins vrai dans le cas de l'habitat collectif que dans celui de l'habitat individuel, la « part fixe » a le défaut majeur de faire supporter par un petit consommateur à faibles ressources jusqu'à l'équivalent du montant de 50m³ d'eau, avant même de les avoir consommés. Ceci conduit à générer une dépense incompressible pour cette catégorie de consommateurs dont on cherche, précisément, alléger la charge financière de l'eau.

Il est par conséquent souhaitable, à tout le moins, de mieux vérifier la bonne application des textes sur ce point essentiel, et le cas échéant, de faire évoluer la loi vers un encadrement beaucoup plus strict de la part fixe, laquelle ne pourrait devenir qu'une exception dûment justifiée au cas par cas.

2.2.2. La création d'une allocation de solidarité dédiée à l'eau

L'hypothèse de travail retenue par les rapporteurs, qui se sont appuyés sur les données disponibles et communément admises à ce jour, vise à limiter la charge de la facture d'eau au niveau maximum de 3% du revenu.

Ce chiffrage procède des données suivantes :

–la dépense moyenne annuelle d'un ménage est de 360 euros hors taxes et redevances, montant calculé sur la base d'une consommation de 120m³ facturés en moyenne à 3€/m³ ;

–il y a actuellement en France 850 000 titulaires du revenu de solidarité active (RSA socle).

Sur ces bases, et en considération de la grande disparité géographique des prix de l'eau en France, les rapporteurs préconisent de réserver l'allocation de solidarité aux seuls bénéficiaires du RSA qui paient l'eau à un prix supérieur à la moyenne nationale de 3€/m³.

Si l'on se réfère aux travaux de M. Henri SMETS et à ceux de l'OBUSASS, l'on arrive au constat convergent selon lequel un allègement annuel de l'ordre de 60€ permettrait d'atteindre l'objectif de non-dépassement du plafond des 3% du revenu.

En effet :

–si l'on admet avec M. SMETS que le montant de 229€/an dépensé en moyenne par les personnes concernées représente 4,1% de leur revenu, l'on constate qu'une allocation de 61,5€ permet de ramener le montant de la facture à 167€, ce qui correspond au niveau de 3% ;

–si l'on prend en compte les données de l'OBUSASS, le besoin annuel de 16 millions d'euros à répartir entre 265 000 bénéficiaires représente une allocation moyenne annuelle de 60,4€.

L'on peut en déduire que le plafonnement de la charge financière des ménages liée à l'eau potable à 3% du montant du revenu des plus démunis impliquerait au plan national la mobilisation d'un montant annuel de l'ordre de 50 millions d'euros.

Si l'on rapporte ce montant au chiffre d'affaires de l'eau potable distribuée aux particuliers qui est de 11 milliards d'euros par an, c'est donc un prélèvement de 0,45% qu'il conviendrait d'effectuer sur ce chiffre d'affaires pour assurer le financement de cette nouvelle allocation de solidarité, ce qui est en deçà du plafond autorisé par la loi.

2.2.3. L'abondement « eau » des fonds de solidarité logement

Comme il a été souligné plus haut, les FSL subissent une augmentation constante du nombre des dossiers qui leur sont présentés au titre des impayés. Ceci concerne tant les loyers que les charges locatives au premier chef celles liées à l'énergie mais également, désormais, à la téléphonie. On l'a vu, les dépenses des FSL liées à l'eau potable augmentent mais restent très marginales par rapport aux autres postes (un peu moins de 10 millions d'euros sur un total de 300 millions).

En conséquence, si l'on ajoute les besoins en financement de l'allocation de solidarité dédiée à l'eau et celui des FSL « eau », il apparaît qu'un prélèvement total de 0,5% sur le chiffre d'affaires hors taxes de l'eau distribuée aux particuliers est suffisant.

Afin que la solidarité nationale puisse pleinement s'exercer, il serait indispensable que ce prélèvement devienne obligatoire et soit identifié sur la facture d'eau.

Pour le même motif, Il faudrait également faire en sorte que chaque conseil général intègre le volet « eau » dans son FSL.

Enfin, la mission a constaté que quelques simplifications de procédures, notamment pour ce qui est de l'abandon de créances, amélioreraient sensiblement l'efficacité sociale des FSL.

2.2.4. Propositions opérationnelles en termes de collecte et de redistribution des fonds

2.2.4.1. La collecte

Afin de rendre opérationnel ce prélèvement de 0,5%, il conviendrait de le concevoir sous la forme d'une contribution de solidarité uniforme assise sur le m³ d'eau consommé.

Le montant de cette contribution serait fixé par la voie réglementaire et pour l'année en cours à hauteur de 0,015 € par m³⁹

Ainsi, le prélèvement annuel pour un abonné consommant 120m³ d'eau s'établirait en moyenne à 1,8 €.

En terme de collecte, la solution la plus opérationnelle et la moins coûteuse consiste à recourir au circuit actuel de facturation, à savoir :

- le paiement par chaque abonné d'une contribution de « solidarité » assise sur le m³ d'eau ;
- la collecte de ces fonds par les opérateurs à travers la facture d'eau ;
- le regroupement de ces fonds par les agences de l'eau selon un schéma analogue à celui qui est appliqué pour les redevances actuelles. Il est proposé que les agences reversent la totalité de ces sommes à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) compte tenu de sa compétence sur l'ensemble du territoire national.

2.2.4.2. La redistribution

Les auteurs du rapport plaident pour une affectation aux conseils généraux des sommes perçues par l'ONEMA. En effet, ce sont bien les conseils généraux et eux seuls qui ont vocation à garantir la bonne mise en oeuvre du dispositif sur leur territoire en fonction de ses spécificités. La répartition de ces sommes serait effectuée selon une clé qui pourrait être celle du nombre de bénéficiaires du RSA, ce critère semblant être le plus équitable au plan national. Ceci vaudrait tant pour l'aide préventive que pour l'abondement des FSL.

Cette solution présenterait un double avantage :

- elle est simple de mise en œuvre ;
- elle maintient au niveau local la latitude d'action nécessaire.

Pour rendre le dispositif d'aide préventive socialement efficace, les rapporteurs préconisent de moduler le montant de l'aide en fonction des prix de l'eau pratiqués dans le département. Cela conduirait à doter chaque conseil général d'une enveloppe annuelle calculée au prorata du nombre de bénéficiaires du RSA-socle, à charge pour lui de moduler le montant individuel versé à chaque bénéficiaire en fonction du prix de l'eau pratiqué par les différentes autorités organisatrices du département.

Ces propositions pourraient donner lieu dans un an à un bilan du fonctionnement du dispositif, voire l'améliorer, et faire l'objet d'une évaluation dans trois à cinq ans, afin de procéder aux ajustements éventuels.

2.2.5. Synthèse

Présentée sous forme de tableau, cette synthèse reprend les différentes pistes évoquées dans le rapport en les analysant sous l'angle de la faisabilité, de l'efficacité sociale et environnementale, de la lisibilité, enfin en termes de coût-avantage.

⁹ 50 millions d'euros répartis sur 3,5 milliards de m³ induisent un prélèvement de 0,0143€/m³

Évaluation des pistes de travail (notation de 1 à 4) :

Solution	faisabilité	Efficacité sociale	Efficacité environnementale	lisibilité	Coût-avantage	Note finale
1/Tarification progressive	4	2	4	3	3	16
2/Réduction de la part fixe	4	2	3	4	2	15
3/Gratuité des 1ers m3	2	2	0	2	0	6
4/Tarification sociale sous forme d'allocation de solidarité	4	4	0	4	4	16
5/Abondement des FSL	4	4	0	4	4	16

0= nul

1= très faible

2= limité

3=correct

4=bon

Ces valeurs très approximatives font clairement apparaître que la réponse passe par la combinaison des solutions 1, 2, 4 et 5. Ce dispositif méritera d'être affiné à l'issue d'une année de fonctionnement après évaluation.

2.3. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT SOUHAITABLES

Ces mesures constituent un complément indispensable à la réussite de l'ensemble du dispositif décrit plus haut et sont soit engagées (pour la première) soit à mettre en place le plus rapidement possible (pour les deux suivantes).

2.3.1. L'information des consommateurs, le renforcement du contrôle des distributions, le regroupement des collectivités organisatrices

De manière générale, les consommateurs méconnaissent le coût de production et de distribution de l'eau potable et, de ce fait, ne comprennent ni les raisons des augmentations successives, ni celles des disparités de tarification.

On ne peut, dans un contexte de rareté de la ressource et de recherche de solutions tendant à minimiser les coûts, se satisfaire de cette situation. La concertation locale avec les consommateurs à-travers les commissions consultatives des services publics constitue un premier élément de solution, toutefois insuffisant.

Pour répondre à cette carence de données, les auteurs du rapport préconisent d'achever dans les plus brefs délais la constitution et la mise à disposition du public de la base de données nationale sur les services d'eau et d'assainissement dont la mise en place a été confiée à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA).

Ceci suppose que les remontées d'information du terrain fonctionnent de manière satisfaisante, ce qui n'est pas le cas actuellement ; en effet, le système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA) institué par la LEMA, et qui devait être opérationnel en 2009, ne l'est toujours pas.

La mission préconise que les collectivités organisatrices du service transmettent aux préfets

les informations pertinentes sur les tarifs (notamment lorsqu'ils sont modifiés) ainsi que, chaque année, les principales données nécessaires à la connaissance des coûts, à leur décomposition et donc à leur compréhension.

Ce n'est qu'à ce prix, quitte à simplifier l'application SISPEA en termes de données à collecter, que l'on progressera.

Ceci aura enfin l'avantage de donner aux préfets et à leurs services les données objectives et les éléments de référence nationaux dont ils ont besoin pour :

- exercer un contrôle de légalité plus efficace, d'une part des décisions tarifaires prises par les collectivités, d'autre part du contenu des contrats passés avec les opérateurs ;
- orienter le mieux possible les évolutions en terme de mise en place de la tarification progressive et en terme de regroupement des collectivités dans le contexte de la loi n° 2010-1563 sur l'intercommunalité.

La mission considère que l'effet conjugué de ces deux mesures est susceptible d'apporter un premier effet redistributif.

2.3.2. Le comptage de l'eau

Prévu par l'article 93 de la loi SRU, le comptage individuel est encore loin d'être généralisé, notamment en habitat collectif. Ceci a conduit le législateur à rendre, à-travers la LEMA, le comptage individuel de l'eau obligatoire pour toute nouvelle construction.

Au delà, de cette avancée, il reste que seulement une minorité d'immeubles collectifs est à ce jour dotée d'installations de comptage individuel, notamment dans le parc locatif social. Les arguments parfois mis en avant selon lesquels la pose de compteurs représenterait une dépense excessive, ou encore n'empêcherait pas les gaspillages dans les parties communes et pénaliserait les familles nombreuses qui vivent dans de petits logements méritent d'être dépassés. Il s'agit simplement d'une question d'équité et de bonne gestion à la fois par le bailleur et l'occupant.

En revanche, le coût de cette mesure est estimé à plusieurs centaines de millions d'euros (il y a en France 13,5 millions de logements collectifs dont 4 pour le seul parc locatif social). A raison d'un coût moyen de 100 euros par compteur, un montant de 100 millions d'euros serait nécessaire pour l'installation d'un million de compteurs individuels. Il serait dès lors utile de prévoir un aménagement de la LEMA pour fixer un délai raisonnable (entre 3 et 5 ans) de réalisation de cette opération.

Les rapporteurs estiment donc que la généralisation du comptage individuel est une nécessité, sous réserve que l'effort à consentir soit raisonnablement étalé dans le temps.

Cette généralisation du comptage ne veut pas dire pour autant qu'il faille systématiser les contrats individuels avec la collectivité organisatrice du service ou l'opérateur. Il n'est en effet pas nécessaire d'introduire un surcoût de gestion causé par une facturation spécifique de l'eau ; il s'agit simplement de disposer d'un mode de calcul responsabilisant qui permette à chacun de connaître et donc de gérer ses dépenses d'eau, y compris lorsqu'elles sont incluses dans les charges.

2.3.3. L'accès à l'eau pour les personnes sans domicile fixe

Les personnes ne bénéficiant pas d'un raccordement à l'eau en France du fait de leur privation de logement, pourraient bénéficier d'un accès à l'eau sous forme de bornes-fontaine, ceci relevant de la seule initiative des collectivités.

3. CONCLUSION

Les propositions qui figurent dans ce rapport ont été élaborées en gardant constamment à l'esprit les critères énoncés dans la lettre de commande, à savoir efficacité, lisibilité, maîtrise financière, et enfin cohérence avec les autres dispositifs.

Malgré les carences des données disponibles, dues non pas à la disponibilité ou la bonne volonté des interlocuteurs qui ont tous contribué de leur mieux et ont montré leur intérêt pour le sujet traité, les auteurs du rapport estiment avoir identifié les pistes d'action prioritaires, leur faisabilité et leur impact, mais également leurs limites ainsi que les complémentarités nécessaires.

Bien qu'il s'agisse d'un sujet qui relève d'abord de la compétence des collectivités territoriales, communes et conseils généraux notamment, le rôle de l'État sera déterminant dans l'aboutissement de ce dossier, tant par la possibilité qu'il a de mobiliser la solidarité des usagers, que par sa fonction de régulation et d'impulsion des initiatives locales, que par la vision transversale qu'il peut avoir sur les différents services essentiels à la population.

Annexes

1. Lettre de commande du 8 février 2011 de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement et de la ministre des solidarités et de des cohésions sociales

007643-01



MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT
MINISTRE DES SOLIDARITÉS, DU VIEILLESSE ET DE LA FAMILLE

MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT
MINISTRE DES SOLIDARITÉS, DU VIEILLESSE ET DE LA FAMILLE

Paris, le - 8 FEV. 2011

La ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

La ministre des solidarités et des cohésions sociales

à

- Monsieur le Vice-Président du Conseil Général de l'environnement et du développement durable
- Monsieur le Chef de l'Inspection Générale des Affaires Sociales

Objet : Mise en œuvre de l'article 1^{er} de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques à l'accès à l'eau et à l'assainissement pour tous dans des conditions économiquement acceptables.

En France, l'eau est globalement peu chère (3,39 €/m³ en moyenne) et la facture d'eau ne représente que 0,8 % du revenu des ménages. Néanmoins, celle-ci peut constituer une charge importante pour les plus démunis alors que dès 2006, la France a inscrit dans sa législation le droit d'accès à l'eau au travers de l'article L. 210-1 du Code de l'environnement : « *chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiques acceptables par tous* ». Or, contrairement à d'autres services en réseaux tels que l'électricité, le gaz ou le téléphone, aucun dispositif spécifique d'aide au paiement des factures n'a été mis en place par le secteur de l'eau pour faciliter l'accès à l'eau des foyers à faibles ressources financières.

Lors de l'examen par le Sénat le 11 février 2010 puis par l'Assemblée Nationale le 1^{er} décembre 2010 de la proposition de loi déposée par Monsieur le Sénateur Cambon relative à la solidarité des communes dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement des particuliers, le Parlement a souhaité que cette proposition de loi, qui vise à renforcer le dispositif d'aide aux impayés de factures d'eau, soit complétée par des mesures visant à aider préventivement les ménages les plus démunis à faire face aux charges que peuvent représenter le paiement de la facture d'eau.

L'Assemblée a ainsi adopté un amendement demandant au gouvernement de remettre au Parlement, dans un délai de six mois après la promulgation de loi, un rapport « *sur les modalités et les conséquences de l'application d'une allocation de solidarité pour l'eau attribuée sous conditions de ressources, directement ou indirectement, aux usagers domestiques des services publics d'eau potable et d'assainissement afin de contribuer au paiement des charges liées aux consommations d'eau au titre de la résidence principale* ».

Le dispositif d'aide aux plus démunis pourrait prendre diverses formes parmi lesquelles une tarification spéciale « produit de première nécessité » sur le modèle de ce qui existe pour la fourniture d'électricité ou du gaz naturel ou par gratuité de la première tranche, ou une allocation de solidarité sous conditions de ressources, le financement étant assuré par la solidarité entre les usagers des services. Ce dispositif pourrait également être rattaché à une allocation existante comme l'allocation personnalisée au logement (APL).

Afin de contribuer à la rédaction du rapport demandé par le Parlement, je vous prie de bien vouloir diligenter une mission conjointe pour, sans exclusive, identifier, analyser et évaluer les différentes options envisageables pour l'instauration d'une aide « préventive » au paiement des factures d'eau par les personnes à faibles ressources afin d'en établir une synthèse en vue de l'information du Parlement. Comme pour les autres services en réseaux, le financement de cette aide serait à assurer par la solidarité entre les services et les usagers. La mission s'attachera à la description et à l'évaluation du mécanisme de financement de cette aide « préventive » au paiement des factures d'eau.

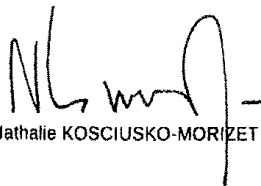
La mission s'appuiera sur les travaux menés en 2010 par le Comité national de l'eau. Elle pourra bénéficier de l'appui technique du groupe de travail constitué à l'issue de ces travaux et qui est composé des services des ministères chargés de la santé, de la cohésion sociale, des collectivités territoriales et de l'écologie, ainsi que de représentants de la Caisse nationale des allocations familiales et de la Mutualité sociale agricole. Ce groupe de travail doit notamment rassembler les informations nécessaires pour l'évaluation des mécanismes et des coûts de gestion d'une aide sous conditions de ressources. La mission pourra également solliciter l'appui des deux directions de la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature.

La mission utilisera également les retours d'expérience sur la mise en œuvre de la Tarification de Première Nécessité (électricité) et de la Tarification Spéciale de Solidarité (gaz naturel) afin d'évaluer les possibilités de transposition de ces dispositifs aux services d'eau potable et d'assainissement et les coûts de gestion de correspondants.


La mission s'attachera tout particulièrement à identifier les organismes intervenant déjà pour l'aide à l'accès aux services en réseaux. Ainsi, l'aide au logement versée par les caisses d'allocations familiales et la mutualité sociale agricole inclut déjà une contribution au paiement des charges locatives, intégrant des charges d'eau. Les Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) gérés par les Conseils Généraux, qui peuvent accorder des aides aux personnes en situation d'impayés d'eau, ont également été cités lors des travaux préalables comme des intervenants possibles.

Enfin, conformément aux souhaits exprimés par les associations de consommateurs lors des travaux du Comité national de l'eau, la mission veillera à ce que ses propositions ne se traduisent pas par de nouvelles démarches administratives pour les bénéficiaires. Les propositions de la mission veilleront aussi à la lisibilité du dispositif d'aide, les bénéficiaires potentiels devant être à même de calculer le montant prévisionnel de cette aide, à sa maîtrise financière et à sa cohérence au regard des dispositifs d'aide au paiement des charges locatives et à l'accès aux autres services en réseaux ainsi qu'aux aides existantes des Fonds de Solidarité pour le Logement.

Nous souhaitons pouvoir disposer pour le 30 mai 2011 de l'analyse et des propositions de la mission que nous vous demandons de diligenter.



Nathalie KOSCIUSKO-MORIZET



Roselyne BACHELOT-NARQUIN

2. Lettre de commande du 24 février 2011 du vice-président du CGEDD



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

**Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable**

Le Vice-Président

La Défense, le **24 FEV. 2011**

Note

à l'attention de

Madame Isabelle MONTEILS,
membre permanent

Référence CGEDD n° 007643-01

Monsieur Pierre RATHOUIS,
ingénieur général des ponts, des eaux
et des forêts

Par note du 8 février 2011, la Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement et la Ministre des solidarités et des cohésions sociales ont demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) de diligenter une **mission sur la mise en oeuvre de l'article 1er de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques** (accès à l'eau et à l'assainissement pour tous à des conditions économiquement acceptables).

Je vous confie cette mission enregistrée sous le n° 007643-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD. Sa supervision sera assurée par la présidente de la 1ère section.

J'attire votre attention sur le souhait des Ministres de disposer de votre rapport pour le 30 mai 2011.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande de m'adresser votre rapport de fin de mission, aux fins de transmission à la Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement et à la Ministre des solidarités et des cohésions sociales.

Christian LEYRIT

Copies : M. le Président et M. le Secrétaire de la 1ère section
M. le Président et M. le Secrétaire de la commission permanente des ressources
naturelles (CPRN)
Mme la coordonnatrice de la MIGT n° 2 - Paris

**Présent
pour
l'avenir**

3. Liste des personnes rencontrées

MEDDTL :

–Cabinet: M. Berteaud, M. Vauterin

–DGALN-DHUP: Mme Guillou, Mme Dadou, Mme Guehenneuc, Mme Dubosq, M. Gallichet.

–DGALN-DEB : M. Rideau, Mme Renne.

Ministère des Solidarités et de la cohésion sociale:

–Cabinet: M.Le Joubioux

Direction de la sécurité sociale :

–Mme Le Hot,

–M. Da Cruz

Parlementaires :

–M. Flajolet,député du Nord.

–M. Cambon, sénateur du val de marne, accompagné de M. Requis.

Personnalités qualifiées :

–M. Smets,

–M. Markovitch,

–M. Barraqué.

Organismes :

–Assemblée des départements de France :M. Moraud, M. Rossi, Mme Jouvien.

–Caisse nationale d'allocations familiales :M. Rozan, Mme Meriau-Farsat, Mme Lefebvre, Mme Vallet-Lacouture, Mme Daval.

–Confédération du Logement et du Cadre de Vie : M. Chosson, M. Bernhard.

–Conseil Général de Maine et Loire : M. Colobert.

–FNCCR : M.Desmars

–Fondation Abbe Pierre :

– FPEE :Mme Arbelot, M. Mathieu, M.du Couedic.

–OBUSASS : Mme Kellner, Mme Huet.

–ONEMA : M. Lavarde, M. Lalement.

–Union Fédérale des Consommateurs : M. Caret.

–Veolia : M. Mathieu, M. Wurtz.

4. Glossaire des acronymes

Acronyme	Signification
AAH	Allocation Adulte Handicapé
APL	Aide Personnalisée au Logement
CGEDD	Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
CLCV	Confédération du Logement et du Cadre de Vie
CMUC	Couverture Maladie Universelle Complémentaire
CPCE	Code des Postes et des Communications Electroniques
DALO	Droit Au Logement Opposable
FNCCR	Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et des Régies
FP2E	Fédération Professionnelle des Entreprises de l'Eau
FSL	Fonds de Solidarité Logement
IGAS	Inspection Générale des Affaires Sociales
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
LEMA	Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques
MEDDTL	Ministère de l'Environnement du Développement Durable des Transports et du Logement
OBUSASS	Observatoire des Usagers des Services d'Assainissement
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
ONEMA	Office National de l'Eau et des Milieux aquatiques
RSA	Revenu de Solidarité Active
SEDIF	Syndicat des Eaux d'Ile de France
SISPEA	Système d'Information sur les Services Publics d'Eau et d'Assainissement
SRU	Solidarité et Renouvellement Urbain
UFC	Union Fédérale des Consommateurs
ZRE	Zone de Répartition des Eaux

5. Bibliographie

L'eau et son droit, rapport public 2010 du Conseil d'État

La gestion des services publics d'eau et d'assainissement rapport public particulier de la Cour des comptes , 2003

Les usages domestiques de l'eau, avis du conseil économique et social et environnemental, 2009 Paul de Vignerie au nom de la section cadre de vie, mai 2009

Rapport au Sénat, par Michel Houel ,au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, sur la proposition de loi relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, janvier 2011

De l'eau potable à un prix abordable, La pratique des États, Henri Smets (académie de l'eau), 2008

Travaux du Comité National de l'Eau: groupe de travail « accès à l'eau et à l'assainissement des personnes exclues » contribution du mouvement ATD Quart Monde , 9 décembre 2010

Cadre législatif et réglementaire d'accès à l'eau pour les personnes exclues d'un accès direct-contribution de la fédération nationale des collectivités concédantes et des régies décembre 2010.

Comment mettre en place le droit à l'eau pour les plus démunis? Réflexions et propositions de l'OBUSASS -Ile-de-France, juin 2009

Recherche sur les effets redistributifs de divers systèmes tarifaires pour les services des eaux B. Barraqué, Août 2007.

Audition de la FP2E sur l'aide au paiement des factures d'eau et d'assainissement, Avril 2011

Les services publics d'eau et d'assainissement en France, données économiques, sociales et environnementales, BIPE/FP2E mars 2010

L'accompagnement des clients en situation économique et sociales précaire, Véolia eau -mai 2011

Les fonds de solidarité pour le logement : l'aide des départements au logement des personnes défavorisées, rapport CGPC

L'évaluation de la mise en œuvre des dispositifs départementaux d'aide aux personnes et familles qui éprouvent des difficultés à acquitter leur facture d'eau, Rapport IGE -IGAS décembre 2001

Modèle de Convention relative à la participation des délégataires des services d'eau au Fonds de Solidarité pour le Logement

Eau -réconciliation 2015, UFC -Que choisir, mars 2006

Audition UFC-Que choisir sur la tarification sociale de l'eau, avril 2011

Transformation des modes de vie, des comportements et de la consommation Rapport remis à Valérie Létard, secrétaire d'État auprès de Ministre d'État, JL Borloo, CLCV janvier 2010

Pour un droit effectif à l'eau et à l'assainissement, CLCV octobre 2010

Note statistique-analyses DSPA mars 2011 nouveaux chiffres d'une aide préventive au paiement des factures d'eau

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation

Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex

Tél. (33) 01 40 81 68 12/45