

DE L'EAU POUR TOUS

Quelques propositions
pour les ÉLUS

Coalition Eau
2009

La Coalition Eau est un groupement de
26 ONG mobilisées
en France et à l'international
pour l'accès de tous à l'eau et l'assainissement.

En sont membres :

Acad, Action contre la Faim, Adede, Avsf, Ccfd, Crid, 4D, East,
Eau Vive, France Libertés, Green Cross France, Gred, Gret,
Helen Keller International, Hydraulique Sans Frontières, Ingénieurs
Sans Frontières, Initiative Développement, Les Amis de la Terre,
Réseau Foi et Justice Afrique Europe, Secours Catholique,
Sherpa, Solidarité Eau Europe, Toilettes du Monde,
Triangle Génération Humanitaire, WWF.

De l'eau pour tous

Agir localement pour assurer
l'accès à l'eau potable et à l'assainissement
pour les plus démunis
en France

Coalition Eau

Janvier 2009

DÉCLARATION SUR L'EAU DES MAIRES ET ÉLUS LOCAUX

Nous, Maires et élus locaux du monde, réunis à Mexico, nous engageons à nous efforcer d'assurer sur le territoire propre à chaque collectivité, dans le cadre de nos compétences...

*une gestion des services d'eau et d'assainissement
permettant à tous d'accéder
à l'eau et à l'assainissement
en quantité, qualité et continuité suffisantes,
à un coût supportable et équitable.*

*Quatrième Forum Mondial de l'Eau
Mexico, mars 2006*

PRÉFACE

Depuis l'adoption de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques en décembre 2006, le droit à l'eau fait partie du droit français et chacun devrait bénéficier de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Si c'est déjà le cas pour la grande majorité de la population en France, il reste encore des ménages qui ne bénéficient pas de cet accès pour raisons économiques (précarité) ou géographiques (habitations isolées).

Cette brochure est destinée à tous ceux qui souhaitent faire en sorte que chacun ait accès à l'eau en France, même les plus pauvres. Elle décrit quelques mesures concrètes que des élus municipaux ou départementaux pourraient prendre pour que l'eau soit véritablement un droit pour tous comme déclaré à Mexico par les Maires et élus locaux du monde.

Compte tenu de la faible proportion des bénéficiaires des mesures proposées dans la population, il serait possible de financer ces mesures par solidarité entre usagers, ce qui impliquerait une très légère augmentation du prix de l'eau. L'obstacle à surmonter n'est pas économique, mais moral et politique. **Faut-il faire preuve de plus de solidarité à l'égard des plus démunis pour que l'eau soit vraiment un droit pour tous?**

A cet effet, diverses mesures peuvent être prises au plan local afin de :

- rendre le prix de l'eau abordable pour tous,
- faciliter le paiement de l'eau et de l'assainissement,
- éviter les coupures d'eau,
- veiller à ce que chacun ait effectivement accès à l'eau potable.

Les mesures proposées dans cette brochure ne traitent pas de sujets tels que l'amélioration de l'efficacité de gestion des services de l'eau, la protection des captages, la préservation de la qualité de l'eau, l'entretien des réseaux, la négociation du prix de l'eau avec le délégataire éventuel et la participation aux décisions concernant les services de l'eau.

Lorsque le législateur a adopté la nouvelle loi sur l'eau, il a laissé une grande marge de manœuvre aux responsables locaux et n'a pas réglé tous les détails de la mise en œuvre. Désormais, il appartient à ces responsables d'adopter des mesures pour que le droit à l'eau devienne effectif pour tous les habitants de leur collectivité territoriale.

Les mesures proposées ci-après répondent à des préoccupations exprimées au plan local. Elles peuvent être mises en œuvre par une adaptation de la tarification, des règlements de service ou des contrats de service. L'objectif est d'éviter que personne en France ne soit privé d'eau potable ou d'accès aux équipements sanitaires pour le motif que le service de l'eau et de l'assainissement est devenu trop cher.

La Coalition Eau fait appel aux élus pour qu'ils prennent, à leur niveau au bénéfice des ménages démunis, les mesures nécessaires concernant les sujets du prix de l'eau, de sa tarification, de son paiement et des interdictions des coupures d'eau.

Alors qu'il existe des mesures tarifaires à caractère social pour l'électricité, le gaz, le fioul et les transports publics, il semblerait normal d'en prévoir aussi pour l'eau dont le prix augmente à un rythme plus élevée que l'inflation.

Loi n°2006 -1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques

Article 1. Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et 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.

Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

Article 1. 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, dans les conditions fixées par la présente loi.... pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.

12

MESURES POUR PROMOUVOIR LE DROIT À L'EAU ET À L'ASSAINISSEMENT

A) AMÉLIORER LA TARIFICATION DES SERVICES DE L'EAU POUR AIDER LES USAGERS DÉMUNIS

1. Offrir des tarifs réduits pour les usagers démunis ou des aides équivalentes
2. Créer des aides sociales pour le paiement de l'eau
3. Augmenter les aides pour prendre en charge les dettes d'eau des ménages démunis
4. Faciliter le paiement des factures d'eau des abonnés démunis
5. Réduire le prix de l'eau potable indispensable à la vie

B) ÉVITER LES COUPURES D'EAU DES MÉNAGES DÉMUNIS

6. Ne pas couper l'approvisionnement en eau des usagers vulnérables de bonne foi
7. Maintenir un approvisionnement minimal en eau
8. Autoriser le rebranchement au réseau dès qu'une part substantielle de la créance est réglée

C) APPORTER L'EAU POTABLE LA OU ELLE MANQUE ENCORE

9. Donner accès à l'eau potable dans les hameaux non desservis
10. Équiper les aires d'accueil pour les gens du voyage
11. Donner accès à l'eau et aux toilettes aux sans-abri
12. Favoriser l'accès à l'eau et à l'assainissement dans les pays en développement

PROMOUVOIR LE DROIT À L'EAU ET À L'ASSAINISSEMENT

Les mesures exposées ci-après relèvent directement de décisions que les élus des collectivités territoriales peuvent prendre en vue de rendre plus effectif le droit à l'eau et à l'assainissement pour tous en France. Elles visent plus particulièrement les usagers démunis qui risquent d'être privés d'eau s'ils ne payent pas leur eau. Parmi ceux-ci, il convient de s'intéresser plus particulièrement aux 500 000 ménages les plus démunis sur les 21 millions d'abonnés à l'eau. À présent, seuls environ 50 000 ménages sont aidés par les FSL pour payer leurs dépenses d'eau alors que les besoins d'aide sont très supérieurs.

Des mesures de solidarité plus importantes que celles en vigueur aujourd'hui seraient justifiées. Elles devraient être simples, peu coûteuses à mettre en œuvre et faire appel aux organismes sociaux qui sont les mieux à même d'identifier les ménages bénéficiaires. Elles devraient notamment tenir compte du nombre élevé de distributeurs d'eau et des besoins croissants des ménages démunis.

Les élus locaux peuvent améliorer la situation actuelle en modifiant les règlements des services de l'eau en fonction des missions de service public à satisfaire. Cette mise à jour pourrait être menée avec la participation des usagers. Elle pourrait viser à :

- améliorer la tarification des services de l'eau pour aider les usagers démunis;
- éviter les coupures d'eau des ménages démunis;
- apporter l'eau potable là où elle manque encore.

A) AMÉLIORER LA TARIFICATION DES SERVICES DE L'EAU POUR AIDER LES USAGERS DÉMUNIS

La tarification de l'eau et de l'assainissement est établie par le conseil municipal ou l'assemblée délibérante du groupement de collectivités territoriales desservies. Bien conçue, elle permet de faciliter l'accès à l'eau "dans des conditions économiquement acceptables par tous" selon les exigences de la nouvelle loi sur l'eau. Elle permet de faire payer les tranches successives de consommation d'eau à des prix unitaires constants ou croissants et de créer des catégories tarifaires différentes pour favoriser les usagers démunis.

1. OFFRIR DES TARIFS RÉDUITS POUR LES USAGERS DÉMUNIS OU DES AIDES ÉQUIVALENTES

Comme c'est déjà le cas pour l'électricité, le gaz et le fioul, les personnes démunies pourraient recevoir une aide ou bénéficier d'un tarif réduit pour couvrir en partie leurs dépenses pour l'eau. Compte tenu de la nouvelle loi sur l'eau, les municipalités peuvent désormais adopter des tarifs de l'eau qui sont différenciés pour des raisons sociales¹ à condition qu'ils ne visent que les catégories de personnes en situation de précarité² et ne concernent que l'eau pour des besoins essentiels. De tels tarifs permettent de fonder l'aide pour les personnes démunies sur la base de la solidarité entre usagers. Cette aide pour l'eau analogue aux mesures prises pour l'électricité ou le gaz pourrait compenser l'insuffisance des aides pour le logement (APL) qui couvrent de moins en moins bien les charges dont l'eau.

Mesure proposée : *Créer des catégories d'usagers démunis qui bénéficient d'un tarif réduit pour l'eau ou d'une aide pour payer leurs dépenses d'eau.*

La réduction peut porter sur la facture totale ou des éléments de celle-ci tels que l'abonnement (partie fixe) ou le tarif unitaire (partie variable). La solution la plus simple est d'octroyer un rabais fixe sur la facture d'eau ou une aide forfaitaire au ménage en fonction de son état de précarité. Si cette réduction porte sur le prix unitaire du m³ de la première tranche de consommation, la taille de la cette tranche aidée peut être limitée à environ 5 m³/mois afin de correspondre aux besoins essentiels d'un ménage moyen (2.3 personnes).

Les catégories de bénéficiaires devraient être définies de manière simple afin d'éviter

¹ "Toute fourniture d'eau potable, quelqu'en soit le bénéficiaire, fait l'objet d'une facturation au tarif applicable à la catégorie d'usagers correspondante" (CGCT L. 2224-12-1).

²La loi n'interdit pas de considérer que les ménages démunis sont une catégorie d'usagers susceptible de bénéficier de différences tarifaires, d'autant plus que cela concourt à la mise en œuvre de l'article 1 de la loi. Voir Henri Smets : Le rôle des municipalités et des collectivités territoriales dans la mise en œuvre du droit à l'eau, *Droit de l'environnement*, Revue mensuelle d'activité juridique n°146, pp. 52-61 (mars 2007/2), site www.academie-eau.org. Voir aussi Jacques Moreau et Philippe Billet : "Prix de l'eau : discrimination en fonction des catégories d'usagers et tarification sociale" (réunion FNCCR) et la "Lettre hebdomadaire du Carrefour des collectivités locales" (Sénat), N°301, 24 sept. 2007. Par ailleurs, il faut rappeler que la discrimination tarifaire dans un service public à caractère facultatif fondée sur le revenu des usagers longtemps interdite a été autorisée par le Conseil d'Etat (29 décembre 1997 - communes de Gennevilliers et de Nanterre) puis inscrite dans la loi (Loi N°98-657, art. 147).

les frais d'identification.³ Par exemple, on pourrait s'aligner sur le tarif social de l'électricité (TPN : 700 000 bénéficiaires) pour désigner les bénéficiaires du tarif réduit pour l'eau. Il s'agit notamment des titulaires du RMI et des allocataires de minima sociaux.

Il appartiendrait à chaque bénéficiaire de faire valoir auprès d'un organisme agréé qu'il bénéficie déjà d'une aide ou d'un tarif réduit pour l'électricité ou le gaz pour obtenir en outre le bénéfice d'une aide pour l'eau. Les bénéficiaires potentiels de cette mesure pourront être les titulaires d'un contrat individuel d'approvisionnement en eau, voire les usagers en habitat collectif desservis par un abonnement collectif (comme c'est le cas pour le gaz et le fioul). L'aide apparaîtra sous forme d'un rabais sur la facture individuelle ou sous forme de chèque s'il n'y a pas de facture individuelle.

Ces mesures de solidarité pourront être financées par des subventions au niveau local ou départemental (contribuables) ou par une péréquation tarifaire entre usagers. À cet effet, il faudra créer des catégories tarifaires différentes reflétant des capacités contributives différentes.⁴ L'abonné payerait la facture d'eau et l'utilisateur recevrait une aide s'il y a droit. Le financement du mécanisme d'aide par une taxe sur les factures d'eau, comme c'est le cas pour l'électricité, nécessiterait une nouvelle disposition législative.⁵

Modalités

- Choix des catégories tarifaires

Les aides ou rabais pourraient, si nécessaire, être modulés avec la taille du ménage⁶ ou

³ Les ménages démunis qui pourraient être aidés pour l'eau bénéficient probablement des allocations familiales (CAF) ; il ne sont pas nécessairement redevables de l'impôt sur le revenu mais payent souvent la taxe d'habitation (enlèvement des ordures).

⁴ Les nouvelles catégories tarifaires pour des raisons sociales s'ajouteraient aux autres catégories existantes. Ainsi dans le Règlement du Service d'eau potable de la Communauté d'agglomération du Grand Angoulême, on a prévu outre les abonnements ordinaires, les abonnements communaux, les abonnements spéciaux de grande consommation, les abonnements spéciaux pour branchements multiples dans des immeubles distincts, les abonnements d'attente, les abonnements temporaires et les abonnements particuliers pour lutte contre l'incendie. On connaît aussi les abonnements pour l'élevage, les abonnements de chantier, les abonnements forains, etc. Les musées, les grandes écoles, les ministères et les employés des entreprises de distribution d'eau bénéficiaient parfois de tarifs spéciaux.

⁵ Dans un rapport récent, les députés A. Flajolet et A. Chassaigne ont conclu en faveur du tarif social de l'eau sur le modèle du tarif social de l'électricité (Rapport d'information N°626 sur la mise en application de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, Ass. nat., janvier 2008). Une taxe sur chaque facture d'électricité (CSPE) permet de financer les mesures de solidarité pour l'électricité.

⁶ Dans un arrêt "Commune de Bougnon" (12 juillet 1995, N° 157191), le Conseil d'Etat avait validé une tarification "selon les modalités suivantes en ce qui concerne la "consommation familiale" : 3.5 m³ par personne et par mois de résidence au prix de 2.50 F le m³ au-delà du quota ainsi désigné le prix du m³ passe à 10 F." Cette tarification familiale est fondée sur un quota d'eau à bas prix par personne et non par abonné. Le Conseil d'Etat a donc autorisé des quotas annuels différents auxquels s'appliquent des tarifs identiques. Cet arrêt démontre qu'il serait possible d'introduire un tarif "familial". En France, le CCAS de Grand-Quévilly a mis en place une aide spécifique pour l'eau des familles nombreuses démunies. En Espagne, Barcelone, Madrid, Séville et Murcie tiennent compte de la taille des familles démunies dans les factures d'eau. Il en est de même en Grèce (Athènes, Thessalonique), à Malte et en Turquie.

le degré de précarité. S'il n'y a pas de compteur individuel, l'aide sera indépendante de la consommation (aide fixe). Les catégories devraient, si possible, correspondre aux bénéficiaires d'une autre aide ou d'un tarif réduit afin de bénéficier des systèmes existants d'identification de personnes démunies.

Exemples : Certains pays ont créé des catégories tarifaires pour les pensionnés (Uruguay), les personnes âgées (Australie, États-Unis), les veuves (Mexique), les malades nécessitant beaucoup d'eau pour leur traitement et les handicapés (Angleterre et Australie), les anciens combattants (Russie), etc. En Flandre (Belgique), les titulaires du RMI reçoivent gratuitement 15 m³ d'eau par personne et par an s'ils sont exonérés de la taxe d'assainissement (décision prise au plan local). À Malte, un système semblable est mis en œuvre. En France, à Venelles, les handicapés non imposables bénéficient d'un rabais spécifique de 10 m³/an à 0.8 €/m³ soit 8 €/an (le rabais porte sur le prix de l'eau et pas l'assainissement, il s'ajoute au rabais tarifaire pour les familles de 8 €/an). La tarification sociale est à l'examen tant à Paris qu'au SEDIF.

2. CRÉER DES AIDES SOCIALES POUR LE PAIEMENT DE L'EAU

Les personnes démunies ne bénéficient actuellement d'une aide pour l'eau qu'à la condition impérative d'avoir accumulé des dettes d'eau pendant un certain temps. Pour l'électricité, dans certains départements (FSL) ou municipalités (CCAS), cette restriction n'existe pas et des aides sont parfois données avant qu'une dette ne soit constituée. Un système analogue pourrait être conçu pour alléger les dépenses d'eau des ménages démunis. Il s'agirait d'ouvrir des crédits sous forme de montants fixes d'aide individuelle pour l'eau en plus des aides octroyées au cas par cas.

Mesures proposées : *Distribuer aux ménages démunis des aides pour l'eau financées au niveau départemental ou municipal.*

Ces aides seraient données par des organismes sociaux comme dans le cas des aides du volet eau des FSL.

Modalités :

- Des aides nouvelles de solidarité pour l'eau gérées par les FSL ou les CCAS pourraient être financées par les budgets des collectivités et, le cas échéant, par des contributions des distributeurs. Pour financer ces aides, les municipalités sont parfois en mesure d'augmenter la taxe d'occupation du domaine public. Les accords de partenariat entre les distributeurs et les CCAS/FSL pourraient préciser que les versements des distributeurs ne sont utilisables que pour les actions de caractère social dans le domaine de l'eau.

Exemples : Des fonds locaux pour la solidarité "eau" ont été créés à Dreux, Calais, Villeneuve-Saint-Georges, Albertville, Pessac. Des propositions dans ce sens ont été faites plus récemment par le député-maire d'Aix-les-Bains (D. Dord). La Ville d'Aix-les-Bains a commencé à constituer un fonds municipal de solidarité pour l'eau alimenté par les usagers au

rythme de 1 c€ par m³ distribué. Pour le député-maire de Saint-Venant (Pas-de-Calais) (A. Flajolet), il faudrait instituer une contribution aux FSL de l'ordre de 1% du prix du service de l'eau, soit plus de 10 fois le montant actuel.

3. AUGMENTER LES AIDES POUR PRENDRE EN CHARGE LES DETTES D'EAU DES MÉNAGES DÉMUNIS

Les Fonds de solidarité pour le logement (FSL) ont été chargés au niveau départemental d'attribuer des aides pour le paiement des dettes d'eau des usagers démunis incapables de payer leur eau. Bien que la loi soit en vigueur depuis 2005, des écarts très importants existent entre les départements concernant les volumes d'aides distribuées. En particulier, le "droit à une aide" inscrit dans la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 n'est toujours pas respecté dans une dizaine de départements car les FSL n'attribuent aucune aide. Comme ce système d'aides a fonctionné de manière très efficace dans plus d'une cinquantaine de départements, il conviendrait d'en améliorer le fonctionnement dans tous les autres départements. Cette responsabilité incombe aux Conseils généraux mais concerne aussi les maires dont les CCAS se voient obliger de compenser les manquements ou insuffisances au niveau des FSL.

Mesure proposée : *Évaluer dans chaque département et en fonction des spécificités locales le rôle du volet eau des FSL dans la lutte contre la précarité afin que ce système attribue un volume approprié d'aides pour l'eau. Augmenter le nombre de bénéficiaires dans certains départements. Améliorer le financement de ce système s'il manque de moyens. S'assurer qu'une convention avec les distributeurs privés est signée dans les départements qui n'ont toujours pas de convention et veiller à ce que les régies contribuent aussi au financement du volet eau du FSL.*

Modalités :

- Mettre fin aux différences injustifiées en matière de financement de l'aide pour l'eau. Négocier des conventions de partenariat avec les distributeurs publics et aussi avec les distributeurs privés afin qu'ils contribuent tous sans exception au dispositif d'aide comme le prévoit la loi (art 6.3 de la Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales). En 2007, près de 30 départements n'avaient pas signé de convention avec les délégataires et très peu de régies avaient signé un accord avec les départements sur cette question.
- Évaluer les performances des volets eau des FSL sur une base comparative ; informer les élus et le public sur le fonctionnement du volet eau des FSL et son rôle dans la lutte contre la précarité.⁷
- Faire plus de publicité autour des FSL car plus de la moitié des personnes qui ont droit à des aides sociales spécifiques, ne la reçoit pas faute de l'avoir sollicitée. D'autre part, beaucoup de

⁷ Henri Smets : *La prise en charge des dettes d'eau des usagers démunis*, Éditions Johanet, Paris 2008.

maires ne connaissent toujours pas l'existence du volet eau des FSL et règlent les problèmes de précarité pour l'eau au niveau municipal alors que le volet eau des FSL aurait pu intervenir depuis 2005.

4. FACILITER LE PAIEMENT DES FACTURES D'EAU DES ABONNÉS DÉMUNIS

Le montant des factures semestrielles d'eau et d'assainissement est trop élevé pour les personnes sans ressources qui se trouvent souvent dans l'incapacité de les régler en une fois. Pour encourager le paiement régulier de l'eau, il faudrait autoriser la mensualisation du paiement de l'eau des personnes démunies ou, à défaut, le paiement en plusieurs fois malgré les réticences des comptables publics

Mesure proposée : *Autoriser les abonnés démunis à répartir le paiement de l'eau sans frais supplémentaires.*

Dans certains départements comme la Marne, il existe une mensualisation par prélèvement bancaire, mesure qui ne peut être imposée à des interdits bancaires.

Modalités :

Pour aider au paiement, il faudrait prévoir pour les allocataires d'un minimum social identifiés par les organismes sociaux et qui en font la demande, la possibilité de :

- répartir les paiements des factures sur une base mensuelle, bimestrielle ou trimestrielle (cette possibilité existe déjà pour tous les délégataires mais pour seulement 5% des régies du fait des difficultés rencontrées avec le Trésor public) ;
- bénéficier s'ils relèvent de régies, d'un traitement aussi favorable que s'ils relevaient des délégations; en particulier, supprimer ou réduire les pénalités diverses si les dettes sont remboursées dans les délais de l'échéancier et de réduire ou supprimer les frais de réouverture d'un branchement existant après coupure ;
- prévoir des intérêts de retard à un taux nul ou raisonnable (par exemple, 6%, soit 1.5 fois le taux d'intérêt légal comme à Lyon) et un paiement forfaitaire, par exemple 10 €.

En l'absence de convention départementale et de textes réglementaires, les mesures à prendre peuvent être introduites dans le règlement de service (document public qui clarifie notamment les droits des usagers) et/ou le contrat de service (relations entre les autorités et le délégataire).

5. RÉDUIRE LE PRIX DE L'EAU POTABLE INDISPENSABLE À LA VIE

Le principe que l'eau potable pour les besoins essentiels devrait être disponible à un prix relativement faible afin que chacun bénéficie de ce bien essentiel est mis en avant pour le même motif égalitaire et social que le principe républicain de l'école gratuite pour tous. Pour y parvenir, il faudra souvent réduire la partie fixe et/ou la partie variable du prix de l'eau pour

que les premiers m³ ne soient pas d'un prix beaucoup plus élevé que le prix payé par m³ par la moyenne des ménages.

Mesure proposée : *Diminuer la partie fixe et/ou le prix payé pour les premiers m³ consommés pour tous les usagers abonnés à l'eau. En contrepartie, augmenter légèrement le prix des consommations d'eau importantes.*

Cette mesure correspond à une demande sociale forte qui met l'accent sur le fait que l'eau pour les usages de base doit être par principe bon marché, sinon gratuite, en tant que droit de l'individu. Chacun a droit à l'eau comme à l'éducation ou aux soins de santé, la question du financement des dépenses d'eau liées à l'exercice de ce droit étant un problème séparé. L'augmentation du prix unitaire de l'eau au delà de la première tranche de consommation que cette mesure implique sera peu apparente car bien inférieure à l'augmentation du prix de l'eau qui est déjà programmée pour les années à venir.

La diminution de la part fixe et du prix unitaire de la première tranche de consommation ne présente pas de mérites particuliers du point de vue de la redistribution des revenus car elle aboutit à aider les petits consommateurs d'eau dans toutes les couches sociales au détriment des gros consommateurs qu'ils soient pauvres ou riches. Cette diminution a évidemment un effet positif sur les familles monoparentales sur-représentées parmi les ménages démunis mais on ne peut ignorer les familles nombreuses pauvres qui sont aussi sur-représentées. Cet inconvénient peut toutefois être compensé par une aide ciblée sur les familles nombreuses pauvres.

Exemples : La tarification progressive ou par blocs croissants est utilisée depuis longtemps en France⁸ sur une petite échelle. L'opinion publique est très favorable à cette approche qui est utilisée dans de très nombreux pays en Europe (Belgique⁹, Espagne, Portugal, Grèce, Italie, etc.) et aussi en Afrique, Amérique latine, etc.

La gratuité de la distribution des premiers m³ de consommation d'eau est en vigueur en Région flamande (Belgique) depuis 10 ans (15 m³ par personne et par an). En Espagne, un quota d'eau est fourni gratuitement (Oviedo et Utho, 18 m³/an; Santander, 40 m³/an). L'eau est

⁸ Selon M. Montginoul : "Structures de la tarification de l'eau potable et de l'assainissement en France", CEMAGREF, juillet 2004, 2% des communes (5% de la population) utilisent la tarification progressive pour la distribution. Pour l'assainissement, 1% des communes (4% de la population) utilisent cette tarification. Par exemple, à Chamonix, le prix de l'eau potable est 57 E/an /logement + 0.14 E/m³. Au delà de 100 m³/an, le prix unitaire HT et redevance est de 0.69 E/m³. A Chappelle-sur-Vire (50), la partie fixe est de 62.2 E/an et le prix unitaire de l'eau potable est de 0.47 E/m³ HT jusqu'à 40 m³ et de 1.24 E/m³ de 40 à 199 m³. Au-delà de 200 m³/an, le prix unitaire est plus faible mais reste néanmoins supérieur à 0.47 E/m³. A Bordeaux, la Lyonnaise des eaux a annoncé une baisse de 10% du prix des 50 premiers m³ par abonné et par an. En outre, elle versera 400 kE par an à la Communauté urbaine de Bordeaux pour compenser le fait que les habitats collectifs ne bénéficient que d'un quota de 50 m³ par compteur collectif; cette aide compensatoire sera reversée aux ménages concernés. A Mayotte, le tarif est très progressif. La tarification progressive sera légale en France à partir du 1/1/2010.

⁹ La tarification prenant en compte le volume de consommation et le nombre de personnes dans le ménage est utilisée en Flandre (Belgique) depuis 1997 et à Bruxelles depuis 2005 bien qu'elle soit plus coûteuse à mettre en œuvre.

totalelement “gratuite” pour les ménages dans les limites d’un plafond en Afrique du Sud (200 l/jour), en Iran (25 l/jour/personne) et au Turkménistan (250 l/jour).

Modalités :

- Consommations domestiques.

Il serait possible de prévoir que seuls les abonnés-personnes physiques bénéficient d’une première tranche à prix réduit. Exemple : à Venelles, les familles (mais pas les entreprises) ont reçu dès janvier 2007 l’équivalent d’un rabais de 0.8 € par m³ sur 10 m³ par an.

- Quota par personne

Pour attribuer un volume d’eau à tarif réduit à chaque personne dans un ménage, il faut connaître le nombre d’habitants chez l’abonné, information déjà utilisée par ailleurs par les administrations.¹⁰ On notera que les redevances d’eau versées aux agences de l’eau sont parfois basées sur le nombre de personnes habitant chez l’abonné en l’absence d’une partie proportionnelle dans la tarification (2.2 % des communes françaises).

- Cas des habitats collectifs

Lorsque la consommation de plusieurs logements est mesurée par un même compteur, il n’est pas possible d’attribuer un tarif réduit aux usagers consommant peu d’eau qui sont inconnus. Donner un volume gratuit à chacun ou à chaque logement n’aura pas d’effet visible puisque chacun devra aussi contribuer en compensation au paiement du prix plus élevé de la deuxième tranche.

- Stabiliser la partie fixe des tarifs des logements collectifs

Dans les immeubles d’habitation avec contrat collectif, la partie fixe de l’immeuble varie déjà en fonction de la taille du compteur ou du diamètre de l’alimentation. Il serait mal venu d’introduire en supplément dans les contrats une partie fixe au prorata du nombre de logements desservis par l’abonnement.

B) ÉVITER LES COUPURES D’EAU

Dans cette section, nous examinons quelques mesures dérogatoires pour faire en sorte que les usagers domestiques en situation de précarité ne soient pas complètement privés d’eau lorsqu’ils ne parviennent plus à la payer. En revanche, la coupure de l’approvisionnement en eau des usagers négligents ou de mauvaise foi paraît entièrement justifiée.

¹⁰ Code de l’env. L 213-10-3. “Lorsque la tarification de l’eau ne comporte pas de terme proportionnel au volume d’eau consommé, et en l’absence de comptage de l’eau distribuée, l’assiette de la redevance est calculée sur la base d’un forfait par habitant déterminé par décret.” Le nombre d’habitants dans le ménage influe également sur le calcul de certains impôts (revenus, habitation), de certaines prestations sociales et du tarif social de l’électricité ou du gaz. 2.2 millions de cartes de familles nombreuses sont distribuées par la SNCF (réduction de 30 à 75 %). Cette carte sert aussi à obtenir des réductions dans 50 enseignes commerciales .

Le principe de base à appliquer serait que “L’eau n’est jamais coupée aux personnes en difficulté, même en cas de factures impayées”.¹¹ Ce principe est défendu par les Associations et également par la FP2E ; il mériterait d’être inscrit dans des textes obligatoires applicables aux usagers en situation de précarité sans quoi la pratique risque d’être différente.

L’identification des personnes en difficulté susceptibles d’être exonérées de coupure d’eau relève des pouvoirs publics. Il s’agit à ce stade des bénéficiaires d’une aide des FSL au niveau départemental. On pourrait étendre cet avantage à d’autres personnes car la loi n’interdit pas d’étendre les interdictions de coupure par décision au niveau municipal.

6. NE PAS COUPER L’APPROVISIONNEMENT EN EAU DES USAGERS VULNÉRABLES DE BONNE FOI

Les coupures d’eau pour les personnes ayant bénéficié au cours des douze derniers mois d’une aide du FSL sont désormais interdites (350 000 ménages).¹² Par ailleurs, des interdictions temporaires de coupure figurent dans la Convention conclue le 28 avril 2000 entre l’État, l’Association des Maires de France, la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies et le Syndicat Professionnel des Entreprises de Services d’Eau et d’Assainissement.¹³

Le but de la mesure proposée est d’étendre dans la mesure du raisonnable les situations où la coupure d’eau pour impayés d’eau n’est pas permise.

Mesure proposée : *Détailler dans le règlement de service les cas où une coupure d’eau en cas d’impayés d’eau ne peut être effectuée en l’absence d’une décision d’un tribunal, pour ce qui concerne l’approvisionnement de la résidence principale d’un usager domestique en difficulté. Préciser le cas échéant si le maire peut suspendre la mesure de coupure proposée du fait de la situation de précarité de l’abonné.*

La liste des cas d’interdictions de coupure d’eau publiée dans la Convention de 2000 (nourrissons, personnes dépendantes, vendredis et veilles de fêtes, etc.) mériterait d’être

¹¹ Extrait de FP2E : “Collectivités et services publics de l’eau”, Fédération professionnelle des entreprises de l’eau, 2007.

¹² Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit opposable au logement, art. 36).

¹³ Convention Nationale Solidarité-Eau du 28 avril 2000 (Circulaire DAS/DSFE/LCE n° 2000-320 du 6 juin 2000 relative à la mise en place d’un dispositif départemental d’aide aux personnes et aux familles qui éprouvent des difficultés à acquitter leurs factures d’eau (conventions départementales solidarité eau), *B. O. Min. Emploi, n°2000-32*. Cette convention est appelée à être remplacée en 2009 par un nouveau texte non obligatoire. Des conventions départementales à portée obligatoire devront être négociées ultérieurement.

rendue obligatoire.¹⁴

Les autres usagers démunis avec impayés d'eau, par exemple ceux aidés par le CCAS, peuvent être débranchés, ce qui rend invivable le logement et entraîne des frais supplémentaires importants (frais de fermeture et de réouverture du branchement, frais de recouvrement, frais de sommation, etc.). Il conviendrait d'étendre l'interdiction de coupure à tous les usagers officiellement considérés comme étant en difficulté, par exemple les personnes qui reçoivent d'un organisme public une aide sous condition de ressources (CCAS, aide du maire, etc.).

Exemples: le règlement de service de la Ville de Paris prévoit l'accord préalable du maire¹⁵. Il en est de même pour la Vienne (SIVEER). À Reims, aucune coupure n'est pratiquée pour les ménages aidés par le CCAS. Le Maire de Saint-Denis (93) s'est prononcé contre les coupures de ménages démunis et d'autres maires ont suivi cette voie. Dans de nombreux pays, les coupures d'eau des ménages sont interdites pour les résidences principales (Royaume-Uni) sauf sur décision d'un tribunal (Belgique).

Modalités ;

- Lorsque les services sociaux sont alertés par le distributeur d'une éventuelle coupure d'eau, ils peuvent se renseigner pour savoir si l'utilisateur est en situation de précarité et faire éventuellement au maire, dans un délai déterminé, la proposition de demander la suspension de la coupure proposée.
- Comme la suspension de la mesure de coupure à l'initiative du maire peut entraîner des dépenses additionnelles pour le distributeur (eau distribuée et non payée), on peut prévoir que les conséquences financières de cette suspension sont prises en charge par la municipalité (voir SEDIF¹⁶).
- Concernant les pénalités et frais annexes en cas d'impayés et de coupures chez des personnes en difficulté, il conviendrait de prévoir les cas d'exonération de ces frais qui peuvent dépasser le montant des dettes elles-mêmes. Il s'agit, par exemple, de l'exonération

¹⁴ "En tout état de cause, aucune coupure d'eau ne peut être effectuée lorsqu'il s'agit d'une famille en difficulté ayant en charge des nourrissons ou des personnes âgées dépendantes. De façon générale et quel que soit l'abonné, aucune coupure ne peut être effectuée après douze heures, ni les vendredis, samedis, dimanches, jours de fêtes et veilles de jour de fête. En cas de règlement avant quinze heures, un jour ouvré, auprès de l'agence locale dont dépend le client, l'eau est rétablie au plus tard le lendemain matin." Ce texte extrait de la Circulaire du 6 juin 2000 n'a pas été repris dans les conventions départementales récentes.

¹⁵Règlement de la distribution publique des eaux à Paris (juillet 2005) "Avant de procéder à la résiliation de l'abonnement et à la fermeture du branchement prévues à l'article 8 du règlement, le Service des eaux sollicite l'accord de la Ville qui informe les services sociaux de Paris et les autorités compétentes de l'État. En fonction des informations recueillies sur la situation de l'abonné, la Ville de Paris indique au Service des eaux son opposition ou non à la coupure d'eau sollicitée".

¹⁶ Règlement de service du SEDIF (2005). "Le Maire de la commune, dans laquelle se trouve la propriété desservie, peut demander, par arrêté de réquisition au Régisseur de maintenir ou de rétablir la fourniture de l'eau, malgré le non-paiement des sommes dues. Cette décision entraîne ipso facto la substitution de la commune à l'abonné pour le règlement des factures d'eau."

des frais de fermeture et de réouverture du branchement, de recouvrement, d'huissiers et les pénalités de retard qui sont déjà prévues dans les conventions départementales avec les délégataires lorsque le FSL attribue une aide pour l'eau. Cette démarche pourrait être étendue à tous les bénéficiaires d'une aide publique pour l'eau (CCAS ou FSL) et à tous les distributeurs (délégations et régies).

- La création par le distributeur de cellules d'assistance aux clients en difficulté (par exemple : Véolia en banlieue de Paris) est de nature à éviter de nombreux problèmes de communication et d'information. Ces cellules gèrent les dossiers qui relèvent du FSL, ceux de surendettement et les copropriétés sous administration judiciaire ou dégradées)

7. MAINTENIR UN APPROVISIONNEMENT MINIMAL EN EAU

Pour qu'un usager démuné ne soit pas complètement privé d'eau, même en cas de décision de "coupure", il serait possible de prévoir qu'il dispose d'une source alternative éventuellement moins commode.

Mesure proposée : *Prévoir qu'en cas de coupure d'eau, le distributeur doit s'assurer de l'existence d'un approvisionnement minimal en eau.*

Cette mesure vise toutes les résidences principales sous réserve qu'elles soient habitées.

Modalités :

Cette mesure peut être mise en œuvre par :

- a) la pose d'un réducteur de pression (limiteur de débit ¹⁷),
- b) par l'accès à un approvisionnement alternatif ("col de cygne" dans la rue, borne-fontaine à moins de 200 m) ;
- c) l'accès à l'eau potable dans la cour de l'immeuble.

Le point important est de ne pas procéder à la coupure avant d'avoir vérifié l'existence de

¹⁷Règlement de service de Mont-de-Marsan: "Le non paiement caractérisé des redevances fera l'objet après un mois de notification de mise en demeure, à des mesures de réduction ou de coupure d'alimentation d'eau potable, sans préjudice des poursuites qui peuvent être exercées contre l'abonné. La réouverture du branchement intervient après justification par l'abonné auprès du service des eaux du paiement de l'arriéré."

Règlement du service de l'eau de la Communauté Urbaine de Lyon.

"Si, à la date limite indiquée, vous n'avez pas réglé tout ou partie de votre facture, celle-ci est majorée d'une pénalité de retard. Le distributeur d'eau vous envoie une lettre de rappel valant mise en demeure et indiquant cette pénalité. Si elle reste sans effet dans le délai mentionné, il se réserve le droit de se rendre à votre domicile, à vos frais, pour effectuer le recouvrement ou limiter votre alimentation en eau potable (pose d'une lentille). En dernier recours, le distributeur d'eau poursuit le règlement des factures par toutes voies de droit et peut interrompre votre alimentation en eau jusqu'au paiement des factures dues. Pour cela, il devra vous en avoir informé par lettre recommandée précisant qu'en cas de désaccord vous pouvez saisir le juge des référés."

l'alimentation alternative.¹⁸

8. AUTORISER LE REBRANCHEMENT AU RÉSEAU DÈS QU'UNE PART SUBSTANTIELLE DE LA CRÉANCE EST RÉGLÉE

En l'état actuel des lois et règlements, l'utilisateur domestique débranché ne peut souvent être rebranché au réseau de distribution que s'il acquitte au préalable la totalité de sa dette d'eau. S'il est très démuné, cette condition ne pourra pas être satisfaite rapidement et l'eau restera coupée.

Mesure proposée : *Prévoir que le rebranchement a lieu sans délai sur demande de l'utilisateur à condition :*

- a) que les preuves de la situation de précarité aient été fournies,*
- b) qu'un échéancier de remboursement ait été signé et*
- c) qu'une partie de la dette ait été payée par l'utilisateur.*

Modalités : le rebranchement devrait être systématique dès que le distributeur reçoit l'aide fournie à l'abonné par le CCAS ou le FSL. L'exigence d'un paiement intégral de la dette avant rebranchement devrait être abandonnée dans le cas d'abonnés qui sont allocataires d'un minimum social et aménagé pour ceux qui sont en situation de précarité.

C) APPORTER L'EAU POTABLE LÀ OU ELLE MANQUE ENCORE

9. DONNER ACCÈS À L'EAU POTABLE DANS LES HAMEAUX NON DESSERVIS

En 2004, il restait 165 900 logements non desservis en eau potable en France et habités par moins de 1% de la population.¹⁹ Il s'agit notamment d'habitants permanents de hameaux excentrés qui souhaiteraient avoir accès à l'eau potable comme tout le monde mais ne peuvent supporter les frais d'extension du réseau. La nouvelle loi sur l'eau instaure des responsabilités nouvelles pour les municipalités concernant les réseaux de distribution sans pour autant créer une obligation de desservir toutes les habitations isolées car les extensions doivent être d'un coût acceptable. Les agences de l'eau fournissent des subventions pour

¹⁸ Art. 30 du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, portant réforme de la politique de l'eau, 10 janvier 2002. Projet d'art. L. 2224-11-1. "En l'absence d'intervention du dispositif prévu en application de l'article L. 261-4 précité, le service assure le maintien d'un débit minimal de fourniture d'eau, dont les conditions d'installation et le volume sont déterminés par le règlement de service. Pour des motifs de santé publique, le maire ou, à défaut, le préfet peut imposer au service de distribution d'eau la mise en place d'une distribution d'eau par borne fontaine." En Hongrie, avant tout débranchement, l'opérateur doit informer l'autorité de santé publique qui s'assure qu'il n'y a pas de personnes dans le logement dont les droits seraient sérieusement affectés par le débranchement (malade, infirme, handicapé). De plus, un robinet public doit être installé à moins de 150 m du logement débranché ou un débit de 50 litres/jour/personne doit être fourni aux frais de la municipalité.

¹⁹ IFEN : Les services publics de l'eau en 2004, IFEN, 2007 (une centaine de communes n'ont aucun réseau). Entre 2001 et 2004, le nombre de branchements (22 millions) a augmenté de 9%. La longueur moyenne des branchements dans les communes de moins de 400 habitants est de 76 m par abonné.

continuer à étendre les réseaux.

Mesures proposées : *Déterminer dans chaque municipalité conformément à la loi les zones à desservir en eau potable²⁰ et adopter, le cas échéant, un plan de travaux d'extension du réseau de distribution. Veiller à ce que chaque habitant non desservi puisse pendant toute l'année se servir en eau potable à une borne-fontaine ou source communale d'eau potable en un lieu aisément accessible.*

Modalités :

a) L'accès à l'eau potable étant un droit, il est nécessaire que ce droit puisse être satisfait au minimum par la mise à disposition de points d'eau potable fonctionnant même en hiver et disposés à des endroits appropriés compte tenu de leur usage par des habitants non desservis par des réseaux.²¹

b) Le conseil municipal devrait clarifier en priorité la situation des habitations non branchées à un réseau de distribution au regard de l'accès à l'eau potable lorsque plusieurs habitants ont fait une demande de branchement à un réseau ou d'extension du réseau. Il pourra s'agir d'une réponse négative mais elle devra être motivée et sera susceptible de recours, notamment en cas de discrimination. Dans certains pays, le branchement est un droit pour toute habitation d'une propriété à moins de 50 m d'un réseau (Région wallonne en Belgique) ou tout hameau de plus de 25 habitations (Suède) ou tout village (Catalogne).

c) L'extension des réseaux dépend du nombre de demandes des usagers, du coût de l'extension au regard des consommations attendues et des subventions reçues (jusqu'à 80%). Il faudra aussi tenir compte des exigences de la sécurité civile (bornes d'incendie) et des contributions éventuelles à charge des habitants à desservir (dont le coût parfois élevé s'ajoute aux frais de branchement individuel). L'absence de distribution d'eau peut aboutir à l'interdiction de toute construction nouvelle dans la zone non desservie et, par voie de conséquence, le gel des constructions.

10. ÉQUIPER LES AIRES D'ACCUEIL POUR LES GENS DU VOYAGE

Les municipalités ont l'obligation de créer des aires d'accueil aménagées²² et les gens du voyage ont le droit à bénéficier d'aires d'accueil équipées avec alimentation en eau potable et

²⁰CGCT, Art. L2224-7-1. "Les communes ...arrêtent un schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution".

²¹ Norme ISO /TC 224/ 24 510 (2007). "Activités relatives aux services de l'eau potable et de l'assainissement". Section 4.

²² La loi Besson N° 90-449 du 31 mai 1990 oblige à créer des points d'eau dans les aires d'accueil des communes de plus de 5000 habitants, mais sa mise en œuvre est insuffisante (17%) car elle se heurte à l'hostilité des populations malgré les subventions généreuses prévues dans la loi N° 2000-614.

sanitaire.²³ En fait, le nombre d'aires aménagées est très inférieur aux exigences de la loi.

Mesure proposée : *Équiper les aires d'accueil conformément à la loi et percevoir la redevance communale pour l'utilisation des sanitaires et la fourniture de l'eau.*

Les municipalités peuvent recevoir des subventions importantes pour financer les travaux de mise en conformité des aires d'accueil et en assurer la gestion.²⁴ Trop de municipalités hésitent encore à équiper leurs aires d'accueil, ce qui augmente les nuisances autour des aires.

11. DONNER ACCÈS À L'EAU ET AUX TOILETTES AUX SANS-ABRI

Les personnes à la rue ou vivant dans des conditions indignes (SDF, sans abri, occupants de taudis, habitats précaires, etc.) ont des besoins d'eau potable, de salles d'eau et de toilettes à très bas prix ou même à titre gratuit. Elles ont aussi droit à bénéficier de mesures de protection de leur dignité. Les municipalités sont plus particulièrement en mesure d'intervenir pour résoudre ces problèmes locaux qui affectent la salubrité publique.

Mesure proposée : *Mettre à disposition des populations marginales des dispositifs pour répondre à leurs besoins essentiels dans le secteur de l'eau et de l'assainissement : bornes-fontaines, toilettes gratuites, accès à des salles d'eau, etc.*

Exemples : À Paris, 108 fontaines Wallace et autres sont réparties dans la ville et des bornes-fontaines sont installées dans les jardins publics. Les 554 toilettes publiques ont été rendues gratuites (anciennement 0.5 €). Il existe 18 bains-douches gratuits. La Mairie distribue pour les plus démunis un guide "Solidarité Paris" qui est un recueil d'adresses où les sans-abri sont accueillis, peuvent prendre une douche, faire leur lessive, etc.

12. FAVORISER L'ACCÈS À L'EAU ET À L'ASSAINISSEMENT DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

La population française est très sensible à l'insuffisance d'accès à l'eau dans les pays en développement et souhaite contribuer directement à l'amélioration de cette situation en supplément des actions de la coopération au développement prises au niveau gouvernemental.

²³ 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". Une redevance d'usage est prévue.

²⁴ En investissement, les opérations nouvelles ou la réhabilitation des aires créées avant la loi N° 2000-614 du 5 juillet 2000 sont subventionnées à hauteur de 70 % d'une dépense subventionnable plafonnée à 15 245 E par place de caravane pour les nouvelles aires et à 9 147 E par place pour la réhabilitation des anciennes. Pour les aires de grand passage, l'article 89 de la loi N°2004-809 du 13 juillet 2006 a prévu la possibilité pour le préfet, après avis de la commission consultative départementale, de porter le taux maximal de subvention à 100 % du montant des dépenses engagées dans le délai légal, dans la limite du plafond de dépense subventionnable fixé à 114 336 E.

Mesure proposée : *Voter au niveau municipal des crédits pour favoriser la coopération décentralisée avec des pays en développement* (crédit budgétaire ou affectation d'un plafond de 1% du budget des services publics de distribution d'eau et d'assainissement).

Modalités : Les municipalités françaises peuvent agir en coopération avec des collectivités étrangères et faire appel au soutien d'ONG. Elles peuvent intervenir auprès des syndicats intercommunaux et des agences de l'eau pour co-financer cette coopération décentralisée. Elles choisissent les modalités de financement de leur intervention.

Exemples : Plus de cent collectivités territoriales dont neuf collectivités départementales, six collectivités régionales et cinq agences de l'eau ont donné plus de 17 millions € en 2007 pour mener des actions de coopération décentralisée (mise en œuvre de l'art. CGCT L 1115-1-1).²⁵

²⁵ « Guide de la coopération décentralisée pour l'eau et de l'assainissement », mars 2007, Ministère des Affaires étrangères, DGCID. Voir aussi : Instruction n° 07-048-m0 du 10 décembre 2007 (texte publié au Bulletin officiel de la comptabilité publique) : La coopération décentralisée. Dépenses et institutions de coopération décentralisée.