

Académie de l'Eau

**UNE AIDE POUR FACILITER
L'ACCÈS À L'EAU
DES PLUS DÉMUNIS EN FRANCE**

Résumé : Évaluation du montant de l'aide à fournir aux ménages les plus démunis en France pour qu'ils aient accès à l'eau dans des conditions économiquement supportables.

**AESN
Juillet 2006**

PUBLICATIONS DE L'ACADÉMIE DE L'EAU

disponibles sur le site : www.academie-eau.org

La charte sociale de l'eau

Le droit à l'eau

La solidarité pour l'eau potable

De l'eau pour tous

The cost of meeting the Johannesburg targets for drinking water

*Propositions pour de nouvelles règles juridiques
dans le domaine de l'eau & l'assainissement*

De l'eau saine pour les plus pauvres

Pour un droit effectif à l'eau potable

Le droit d'accès à l'eau potable et à l'assainissement

Le droit à l'eau en Afrique et en Europe

*Le droit à l'eau dans les législations nationales
The right to water in national legislations*

*Le droit à l'eau, un droit pour tous les citoyens
The right to water, a right for all citizens*

El derecho al agua, un derecho para todos los ciudadanos

The right to water at the 4th World Water Forum

9/7/ 2006

UNE AIDE POUR FACILITER L'ACCÈS À L'EAU DES PLUS DÉMUNIS EN FRANCE

Henri Smets,
Académie de l'eau

Les restrictions d'accès à l'eau liées à la pauvreté retiennent de plus en plus l'attention même si elles ne concernent en France qu'une petite minorité de personnes démunies (Encadré 1). Le Protocole Eau et santé, récemment entré en vigueur en Europe, vise à promouvoir un "accès équitable à l'eau aux personnes défavorisées ou socialement exclues". La Déclaration du Millénaire contient l'objectif de réduire de moitié la proportion de personnes qui n'ont pas les moyens de se procurer de l'eau potable.

En France, l'eau représente une dépense moyenne de 1 € par jour pour un ménage, ce qui n'est pas négligeable pour les ménages qui ne disposent que de 10 € par jour pour vivre après avoir payé leur loyer. Le paiement de l'eau présente dès à présent un problème pour les plus démunis puisque plus de 500 000 échéanciers de paiement sont enregistrés chaque année par des abonnés ayant des difficultés de paiement (chiffres SPDE) malgré le fait que les plus démunis vivent souvent dans des logements collectifs.

Depuis 1996, diverses dispositions ont été prises pour maintenir l'accès à l'eau des personnes en situation de précarité. En particulier, des mesures ont été mises en place pour aider de manière passagère et partielle les ménages démunis à payer leurs factures d'eau (Fond solidarité logement, FSL). Cette action est fondée sur l'article 115-3 du Code de l'action sociale et de la famille qui prescrit que :

"Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières du fait d'une situation de précarité a droit à une aide de la collectivité pour accéder ou pour préserver son accès à une fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques."

Alors que des mesures générales d'aide ont été mises en place pour réduire l'incidence des dépenses d'énergie et de services téléphoniques sur le budget des ménages démunis, des mesures de même type n'ont pas été créées en France. Cette absence peut se justifier par le fait que les dépenses d'eau sont plus faibles que celles pour l'énergie ou le téléphone, qu'elles sont souvent payées avec les charges locatives et qu'elles pourraient plus aisément être prises en charge par les services sociaux faute d'autres systèmes.

En revanche, il peut paraître socialement désirable de faire en sorte que l'eau, bien vital, soit économiquement accessible à tous, même aux plus démunis, et ne pas seulement s'intéresser à l'accès au téléphone ou à l'électricité. Par ailleurs, à une époque où le prix de l'eau risque d'augmenter de façon sensible, il n'est pas inutile de se préoccuper du caractère abordable de l'eau pour les plus démunis. Cette question présente une certaine acuité dans plusieurs pays comme le Royaume-Uni ou la Belgique où des dispositions particulières ont été prises récemment pour des raisons sociales dans un contexte d'augmentation rapide du prix de l'eau.

Encadré 1

LA PAUVRETÉ EN FRANCE

En 2003, 1 570 000 ménages avaient un revenu inférieur à 50 % du revenu médian, soit 3 694 00 personnes ou 6.3 % de la population. Ce revenu est de 645 € par mois pour une personne seule et de 968 € par mois pour un couple. 5.2 % de la population paie avec retard ses factures d'électricité, gaz, téléphone, etc. et 2.8 % paie avec retard ses loyers et charges (chiffre plus faible du fait de l'aide au logement que perçoivent 6 millions de personnes). Parmi les 1.5 million de personnes accueillies par le Secours catholique, la fréquence des dettes pour l'eau représentait près de la moitié de celle pour l'électricité bien que de nombreux usagers payent l'eau avec les charges.¹

A cause de la pauvreté, 5.3 % de la population n'a pas mangé de la viande tous les deux jours et 2.8 % de la population (1.7 million de personnes) ont des difficultés alimentaires puisqu'elles n'ont pas eu un repas complet pendant au moins un jour au cours des deux dernières semaines. Lorsque les loyers ou les charges augmentent, elles sont obligées de se restreindre sur la nourriture.

La partie de la population la plus pauvre a des revenus égaux ou inférieurs à 40 % du revenu médian (1 227 000 personnes en 2002). Il s'agit, par exemple, des allocataires du RMI (433 € par mois pour une personne seule, 1.27 million d'allocataires) ou des familles monoparentales ou des titulaires de faibles retraites. Sur les 4.35 millions de demandeurs d'emploi, 1.2 million de demandeurs ne reçoivent aucun revenu au titre du régime d'assurance, de solidarité ou du RMI.

Ce rapport est plus particulièrement consacré à l'aide pour l'eau des personnes en situation de grande précarité.

¹ Secours catholique. Statistiques d'accueil, 2004. Les impayés d'eau représentent 11.5 % des situations pour des personnes en HLM, 11% en location privée et 19.9% chez les propriétaires et accédants.

Ce rapport vise à évaluer le montant de l'aide sur les dépenses d'eau qui pourrait éventuellement être attribuée en France aux personnes en situation de précarité par analogie avec d'autres dispositifs déjà en place. Le but est de veiller à ce que l'eau soit accessible à tous "dans des conditions économiquement supportables", c.-à-d. de garantir que les personnes ayant de faibles revenus (de l'ordre du RMI) ne soient pas empêchées d'accéder au service de l'eau. A cet effet, il faudra recourir, soit à une formule tarifaire (prix abordable), soit à une aide spécifique (aide ciblée pour l'eau) afin de réduire la partie non négligeable consacrée aux dépenses d'eau dans les budgets des ménages pauvres.² Il existe aussi la solution d'augmenter globalement l'aide au logement ou l'aide aux "services municipaux" (logement, électricité, chauffage, eau, etc. selon la méthode utilisée en Europe de l'Est) ou même l'aide sociale en général.

Encadré 2

HYPOTHÈSES DE CALCUL POUR L'AIDE POUR L'EAU

*Consommation d'eau : 120 m³ par an pour un ménage moyen de 2.2 personnes
(soit 10 m³ / mois ou 151 litres par jour)*

Prix unitaire de l'eau : 3 € par m³

Dépenses d'eau d'un ménage : 30 € par mois

Besoins "essentiels" d'eau : 60 litres par jour par personne (40 % de la consommation moyenne). Pour un ménage de 2.2 personnes : 4 m³/mois.

2. Différentes approches pour calculer le montant d'une aide éventuelle pour l'eau

Faute de disposer d'une définition du concept de prix "abordable" ou d'accès à l'eau à des "conditions économiquement supportables", il a paru nécessaire de rechercher par analogie ce que ce concept pourrait signifier dans le cas de l'eau. Les calculs ont été basés sur les hypothèses de l'Encadré 2. Le but est d'apporter une aide en rapport avec la consommation d'eau à un grand nombre de personnes en situation de précarité, typiquement les personnes bénéficiant du RMI ou d'autres allocations similaires et de ne pas se limiter aux seules personnes pauvres qui n'honorent pas leurs factures d'eau.

2.1. Aide semblable à celle pour le téléphone

En France, l'aide versée à un abonné démuné pour lui faciliter l'accès au téléphone est

² Au Royaume-Uni, le ménage médian dépense 1.3 % de son revenu disponible pour l'eau alors que le ménage du décile inférieur dépense plus de 4.1 %. Les 5 % les plus pauvres dépensent plus de 5.6%, les 2 % les plus pauvres, plus de 8% et le 1 % les plus pauvres, plus de 10.5 % du revenu disponible.

de 7.5 € TTC par mois, soit une réduction de 54 % sur l'abonnement standard de 13.99 € par mois TTC. Le nombre de bénéficiaires à la fin décembre 2004 est de 706 505 abonnés (Avis ARCEP du 22/2/06) et augmente de 7 % par an. Selon l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, il devrait atteindre 1 million d'abonnés en 2007.

Une mesure équivalente pour l'eau consisterait à donner une aide de **7.5 € par mois** de sorte que la facture d'eau du ménage passe de 30 € à 22.5 € (réduction de 25 %). En termes d'eau pour les besoins essentiels, cette aide serait significative puisqu'elle représenterait 7.5 € sur 12 €.

	<i>Nbr abonnés bénéficiaires</i>	<i>Montant aide (€/mois)</i>	<i>Volume M€/an</i>
<i>Téléphone</i>	<i>706 000 (2004)</i>	<i>7.5</i>	<i>64</i>
<i>Électricité</i>	<i>500 000 (2005)</i>	<i>5.2</i>	<i>37.7</i>

2.2. Aide semblable à celle pour l'électricité

En France, l'aide versée à un abonné démuné pour lui faciliter l'accès à l'électricité est estimée à environ 5.2 € par mois ou 15 % de la facture moyenne.³ Les calculs pour l'incidence de l'aide pour l'électricité ont été faits sur la base de 1.6 million d'abonnés soit un coût de 100 M€/an. Après un an de fonctionnement, il y a déjà plus de 500 000 abonnés bénéficiaires.⁴

Par analogie, on pourrait attribuer une aide sur la facture d'eau de **5.2 € par mois** pour une dépense moyenne de 30 € par mois (17.3 %).

Dans le cas de l'électricité, l'aide porte en fait sur le prix d'une partie de la consommation d'électricité (100 kWh par mois sur 250 kWh consommé en moyenne) ; elle est modulée selon la taille des ménages passant de 30 % pour une personne seule à 40 % pour un ménage de 2 ou 3 personnes et à 50 % pour plus de 3 personnes.⁵ De ce fait, l'aide varie entre un minimum de 4.5 €/mois et un maximum de 14.2 €/mois.

³ La Ville de Paris finance une aide bien supérieure pour l'électricité : 21.4 E par mois pour 27 000 bénéficiaires en 2003.

⁴ Les bénéficiaires sont au nombre de 500 000 au 1/1/2006 et devraient atteindre le chiffre de 1 million en 2007. La charge financière pour le tarif TPN (produit de première nécessité) est de 37.7 ME en 2006 (environ 6 E/mois par bénéficiaire). En outre, EDF mène un programme en faveur des personnes en situation de précarité d'un coût de 43.2 ME en 2006.

⁵ Le taux de 50 % s'applique pour deux unités de consommation ou plus sachant que le premier adulte vaut 1 unité, le second 0.5 unité et chaque enfant 0.3 unité. Le seuil de revenu à ne pas dépasser pour recevoir une aide est de 460 E par mois pour une personne seule.

2.3. Aide semblable à celle pour les transports

En matière de transport, l'aide consiste en une réduction de tarif qui est de 50 % pour les transports urbains (loi SRU⁶) pour les personnes démunies. A la SNCF, il s'applique aux familles nombreuses (réduction de 30 % pour 3 enfants, 40 % ou 50 % ou 75 % pour 4, 5 ou 6 enfants).

Si l'on considère que l'eau pour les besoins essentiels (4 m³/mois) doit bénéficier d'un avantage équivalent, on pourrait donner une aide de 50 %, ou **6 € par mois**. Si l'on se base sur le facteur de 30 % de la SNCF (famille avec 3 enfants) et la consommation totale d'eau, l'aide serait de **9 € par mois**.

2.4 Aide implicite dans un tarif progressif

Dans beaucoup de pays, la première tranche de consommation d'eau est vendue à un prix plus faible (tranche sociale de la tarification progressive) dans le but rendre l'eau plus accessible pour les ménages démunis. Le prix de cette première tranche est souvent de l'ordre de 35 à 65 % du prix de la tranche "normale". A La Paz, la première tranche (0 - 30 m³/mois) était facturée à 50 % de la deuxième.

Le cas de la Belgique qui a changé sa tarification au cours des dernières années et a adopté une tarification progressive constitue un exemple transposable en France. En Flandre, le prix unitaire de la première tranche (15 m³ par personne par an) ne contient que la taxe d'assainissement de 0.66 à 1.40 €/m³. La réduction est de 1.2 à 1.6 €/m³ sur un prix unitaire normal de l'eau de 1.9 à 3.3 €/m³ ; elle vaut en moyenne 60 % du prix unitaire de la seconde tranche.⁷ En Wallonie, la réduction est de 61 % sur 15 m³/an (le prix couvre uniquement la moitié du coût de l'eau distribuée, 0.875 €/m³ au lieu de 2.28 €/m³). A Bruxelles, le prix de l'eau de la première tranche (15 m³/an par personne) est de 1.4 €/m³ au lieu de 2.1 €/m³ (réduction de 33 %). Sur la base d'une moyenne pondérée par région, la réduction de prix de l'eau est de 57.7 % pour la première tranche.

Transposée au cas français, la réduction de 57.7 % utilisée en Belgique⁸ et portant sur la consommation pour les besoins essentiels de 4 m³/mois correspondrait à une aide de **6.9 €/mois**.

⁶ L'art. 123 libellé "Droit au transport" de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain instaure la réduction d'au moins 50% du tarif des titres de transport pour les personnes en situation de précarité (seuil CMU).

⁷ En Flandre, s'il n'y avait pas de réduction tarifaire sur la première tranche de 15 m³/an et par personne, la facture d'eau serait augmentée de 26 % de ce qu'elle est actuellement pour une famille de 4 personnes consommant 157 m³/an.

⁸ La réduction est de 59 % à Séville, 58 % à Barcelone et 34 % à Athènes. Au Chili, elle atteint 85 % pour les premiers 15 m³ par mois pour les pauvres. La loi Chile Solidario n°19. 873 de juin 2004 apporte une subvention à 100% de 15 m³ d'eau par mois à environ 225 000 familles les plus pauvres sur un total de 600 000 familles pauvres recevant une aide pour l'eau.

2.5 Aide implicite dans un tarif social

Dans de nombreux pays en développement, il existe plusieurs tarifs de l'eau dont notamment un tarif social (pour les ménages démunis), un ou plusieurs tarifs "normaux" pour les autres ménages et parfois un tarif pour des usages non-domestiques. En Amérique latine, dans de nombreux cas⁹, les factures d'eau au tarif social sont inférieures à 50 % des factures d'eau au tarif normal pour la première tranche de 20 m³ par mois.¹⁰ Ces chiffres sont difficilement transposables à la France où les inégalités de revenu sont beaucoup plus faibles. Ils justifieraient de réduire le prix de l'eau de 50 %, soit une réduction de **15 € par mois**.

2.6. Aide fondée sur la place de l'eau dans les dépenses des ménages

L'eau représente une faible part des dépenses des ménages moyens (environ 1 %) mais cette part est beaucoup plus grande chez les ménages démunis où elle atteint 3 % pour une personne recevant le RMI voire plus pour les plus démunis. Ceci est dû au fait que la consommation d'eau des plus pauvres est semblable à celle des ménages moyens alors que les revenus sont plus faibles. Pour payer leur eau, les plus pauvres doivent rogner sur d'autres dépenses tout aussi nécessaires. Aussi est-il admis qu'il faudrait plafonner le montant des dépenses pour l'eau des pauvres pour qu'elles ne deviennent pas économiquement insupportables. Par exemple, l'Observation générale N°15 sur "Le droit à l'eau" précise que "L'équité exige que l'eau ne représente pas une part excessive des dépenses des ménages les plus pauvres par rapport aux ménages plus aisés." Un facteur 3 entre ces deux parts paraît déjà important.¹¹

Au Royaume-Uni, le Gouvernement anglais a introduit le concept de "water poverty" dès 1998 et considère que les dépenses totales d'eau des ménages ne devraient pas dépasser 3 % de leurs revenus. En cas de dépassement, il y aura un plafonnement ou une aide spécifique sera donnée.¹² En Irlande du Nord, une législation fondée sur cette approche a été déposée devant le Parlement et devrait entrer en vigueur en avril 2007. Elle vise à donner de façon aussi automatique que possible une réduction de 25 % de la facture d'eau à environ

⁹ Ceara et Sao Paulo (Brésil), Santiago (Chili), Cali et Medellin (Colombie), Zone non métropolitaine (Nicaragua), Trujillo (Pérou).

¹⁰ Ceci correspond à un volume d'eau pour un ménage moyen dont la taille moyenne est double de celle en France.

¹¹ Cette Observation définit le droit à l'eau de la manière suivante : "Le droit à l'eau consiste en un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun." Ce concept est explicité par la remarque : "les installations et les services doivent être d'un coût abordable pour tous. Les coûts directs et indirects qu'implique l'approvisionnement en eau doivent être raisonnables, et ils ne doivent pas compromettre ou menacer la réalisation des autres droits consacrés dans le Pacte."

¹² Selon ce critère, 9% de la population est concernée dont environ 25% des personnes appartenant au premier quintile. Il s'agit principalement des ménages sans travail et sans enfant (35% de ces ménages), des ménages sans travail et avec enfants (20%) et de pensionnés (15% des pensionnés).

200 000 ménages (sur un total de 650 000) bénéficiant d'aides sous condition de ressources.¹³

Si l'on suit cette même approche dans le cas de la France, il faudrait donner une aide de qui peut atteindre jusqu'à 16.5 € par mois (Encadré 3). Un couple bénéficiant du RMI devrait recevoir une aide pour l'eau de **7.8 € par mois**.

Encadré 3

AIDE POUR RENDRE LE PRIX DE L'EAU PLUS ABORDABLE

<i>Nbr de personnes chez l'abonné</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>2+1</i>
<i>Revenu de l'abonné (€/mois)</i>	<i>200</i>	<i>433</i>	<i>649</i>	<i>779</i>
		<i>RMI</i>	<i>RMI</i>	<i>RMI</i>
<i>3 % du revenu (€/mois)</i>	<i>6</i>	<i>13</i>	<i>19.2</i>	<i>23.4</i>
<i>Dépense d'eau (€/mois)</i>	<i>13.5</i>	<i>13.5</i>	<i>27</i>	<i>40.5</i>
<i>Écart (€/mois) - Aide ?</i>	<i>7.5</i>	<i>0.5</i>	<i>7.8</i>	<i>16.5</i>

Remarque : Cette approche prônée par plusieurs organisations internationales est d'un emploi délicat car le seuil de 3 % des revenus disponibles (ou 3 fois la dépense moyenne) est relativement arbitraire sans être nécessairement excessif. On trouve sur ce sujet divers chiffres situés entre 2 % (États-Unis) et 5 % du revenu ou des dépenses de consommation des ménages (pays en développement). Par ailleurs, on sait que les plus pauvres en Afrique en arrivent à devoir payer 15 % de leurs revenus pour leur eau potable. Dans beaucoup de pays africains, les populations acceptent de payer beaucoup plus pour l'eau que ce que les responsables politiques acceptent de leur demander de payer. La facture d'eau des pauvres dépasse parfois celle des riches car les riches consomment de l'eau de réseau subventionnée et les pauvres de l'eau de marchands d'eau.

2. 7 Propositions pour le montant de l'aide pour l'eau

Il existe différentes indications pour choisir le montant d'une aide pour l'eau qu'elle soit explicite (aide ciblée) ou implicite (péréquation).

¹³ Le plafond de dépenses pour l'eau des ménages pauvres serait de 180 £ par an (3% du revenu) quelle que soit la facture d'eau (pour une habitation de 110 k£, la facture normale est 301 £ mais elle est ramenée à 180 £). En outre, pour les habitations de 80 k£ à 100 k£, le plafond est réduit à 135 £ par an et pour les habitations de 20 k£ à 70 k£, il est réduit à 90 £ par an. La réduction du plafond selon le degré de pauvreté est de 90 £ par an ou 10.9 £ par mois.

a) Plafond de l'aide

L'aide maximale qui puisse raisonnablement être attribuée est au plus égale à la totalité du prix de l'eau pour les besoins essentiels, soit pour un ménage moyen **12 € par mois**. Cette aide représente 40 % de la dépense d'eau. Une telle proposition a été défendue en France par Mme D. Mitterrand, France-Libertés et l'ACME (40 litres d'eau gratuite par jour par personne). Elle est mise en œuvre en Flandre où les titulaires du RMI reçoivent 41 l d'eau gratuite par jour, soit une aide de **8.25 € par mois** et par ménage.

b) Plancher de l'aide

Il serait inopportun de donner une aide très faible, voire dérisoire, qui coûte cher à distribuer, est mal perçue et ne sert pratiquement à rien. Si l'on cherche à donner une aide sensible, elle devrait sans doute être au minimum de l'ordre de 15 % de la facture globale. Ceci aboutit à fixer un **plancher de 4.5 €/mois**.

Encadré 4

RÉSULTATS DES CALCULS DE L'AIDE POUR L'EAU

Méthode de calcul de l'aide par ménage	Montant	Taux de l'aide
<i>Aide semblable à celle pour le téléphone</i>	<i>7.5 €/mois</i>	<i>25%</i>
<i>Aide semblable à celle pour l'électricité</i>	<i>5.2 €/mois</i>	<i>17%</i>
<i>Aide semblable à celle pour les transports</i>	<i>6 à 9 €/mois</i>	<i>25%</i>
<i>Aide implicite dans un tarif progressif</i>	<i>6.9 €/mois</i>	<i>23%</i>
<i>Aide implicite dans un tarif social</i>	<i>15 €/mois</i>	<i>50%</i>
<i>Aide fondée sur les dépenses des ménages</i>	<i>7.8 €/mois</i>	<i>26%</i>

c) Montant envisageable de l'aide

Compte tenu des différentes approches ci-dessus (Encadré 4), il serait envisageable que les personnes démunies en France bénéficient d'une **aide de l'ordre de 7.5 € par mois** pour payer leurs factures d'eau ou d'une réduction sur ces factures d'un même montant. Si nécessaire, il serait possible de moduler ce chiffre en le diminuant pour les personnes seules et en l'augmentant pour les familles nombreuses.

S'il y avait 1 million de bénéficiaires, le coût de cette mesure serait de 90 M€ par an à comparer à un chiffre d'affaires du secteur de l'eau de 12 000 M€/an. Elle pourrait être financée par une augmentation du prix de l'eau inférieure à 1 % (7.5 pour mille).

NB : Pour tenir compte des prix très différents de l'eau d'une région à l'autre, l'aide pourrait être exprimée en équivalent eau, soit 2.5 m³ d'eau gratuite par mois ou 5 m³ d'eau par mois avec 50 % de réduction, au lieu de 7.5 €/mois.

3. Modalités de mise en œuvre de l'aide pour l'eau

Si l'on exclut le recours aux subventions, la mise en œuvre du concept de prix abordable ou d'eau à des conditions économiquement supportables peut être effectuée au moyen d'une tarification progressive ou par des aides ciblées.

3.1 Tarification progressive non ciblée

a) Tarification progressive uniforme

Une méthode souvent utilisée pour répondre à des préoccupations sociales consiste à introduire une tarification progressive de l'eau pour avantager les usagers qui consomment peu d'eau et augmenter le prix moyen pour les gros usagers. Cette approche a un sens si l'on admet que les ménages démunis consomment peu d'eau et qu'en réduisant les coûts pour les petits usagers, tous les ménages démunis en bénéficieront. Il est vrai que les personnes sans salle de bain consomment moins d'eau que les personnes qui ont une salle de bain mais ce raisonnement ne s'applique pas en France où l'équipement en douches et salles de bain est très complet (la location d'appartements sans salle de bain/douche et toilettes est même interdite¹⁴). En outre, il faut tenir compte du fait que la tarification progressive est très inéquitable pour les familles nombreuses qui consomment beaucoup d'eau et donne un avantage injustifié aux personnes aisées vivant seules et aux usagers de résidences secondaires qui consomment peu d'eau.

La tarification progressive ne peut donc pas être recommandée pour résoudre les problèmes sociaux en France. Pour qu'elle soit acceptable, il faudrait y introduire des correctifs comme ce fut le cas dans les pays voisins.

¹⁴ Décret no 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi no 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (Art. 3). Le logement de deux pièces et plus doit contenir les "éléments d'équipement et de confort suivants : - Une installation d'alimentation en eau potable assurant à l'intérieur du logement la distribution avec une pression et un débit suffisants pour l'utilisation normale de ses locataires ; - Des installations d'évacuation des eaux ménagères et des eaux-vannes empêchant le refoulement des odeurs et des effluents et munies de siphon ; - Une installation sanitaire intérieure au logement comprenant un w.-c., séparé de la cuisine et de la pièce où sont pris les repas, et un équipement pour la toilette corporelle, comportant une baignoire ou une douche, aménagé de manière à garantir l'intimité personnelle, alimenté en eau chaude et froide et muni d'une évacuation des eaux usées. " Il existe néanmoins quelques 2.6% de logements insalubres de ce point de vue (611 000)..

b) Tarification progressive avec correctif familial

Dans certains pays comme la Belgique, le Luxembourg, l'Espagne, la Grèce ou Malte, la composition familiale est prise en compte dans le tarif progressif. En particulier, la taille de la première tranche de consommation d'eau varie en fonction du nombre de personnes dans le ménage.¹⁵ Cette information est bien connue des services fiscaux puisqu'elle sert pour déterminer le quotient familial pour le calcul de l'impôt sur le revenu et figure sur la taxe d'habitation. Par ailleurs, la carte SNCF de famille nombreuse comme le livret de famille pourraient servir pour faire valoir ses droits "familiaux".

Le projet de loi sur l'eau prévoit déjà la possibilité de recourir à la tarification progressive. S'il existe une disposition dérogatoire pour tenir compte du nombre de logements chez l'abonné, il manque une disposition qui permettrait d'ajuster la taille de la première tranche en fonction du nombre de personnes.

Encadré 5

L'AVIS DE L'OCDE SUR LES SYSTÈMES DE TARIFICATION

L'OCDE s'est prononcée en faveur de la tarification progressive par personne, dite tarification "de type flamand". Selon l'OCDE, "il semble que la tarification" de type flamand" comporte manifestement des avantages en offrant une première tranche gratuite ou très économique aux divers membres d'un ménage. Nous avons constaté que ces tarifs étaient de plus en plus utilisés. Tant que la première tranche n'est pas excessive, ce système a donné de meilleurs résultats, tant du point de vue de l'équité que de la protection de l'environnement, que les autres formes de tarification progressive par tranche qui ont été analysées. Pour qu'un tarif de type flamand puisse fonctionner, il faut tenir et actualiser régulièrement une sorte de registre indiquant le nombre de membres des ménages.

Voir l'ouvrage : "Problèmes sociaux liés à la distribution et à la tarification de l'eau", OCDE, 2003 (p. 212).

c) Tarification progressive selon le modèle flamand

La tarification de l'eau en Flandre et à Bruxelles est fondée sur une première tranche de consommation à bas prix de 15 m³ /an **par personne**. Il s'agit d'une tarification progressive dont la taille de la première tranche est proportionnelle au nombre de personnes chez l'abonné. Dans un tel système, il n'y a pas de versement d'aide à l'abonné mais une

¹⁵ Si le prix normal de l'eau est de 1E par m³, si le tarif réduit est de 0.5 E pour les premiers 5 m³ de consommation d'un ménage, la réduction est de 2.5 E pour une facture normale de 10 m³ (coût normal 10 E, coût réduit : 7.5 E). Supposons qu'il y ait 4 personnes dans le ménage et que la consommation soit de 12 m³, la tranche à prix réduit passerait à 7 m³ au lieu de 5 m³ et le prix de l'eau passerait à 8.5 E (réduction de 3.5 E).

modification des éléments de la facture d'eau qui fait que les petits usagers payent moins par litre d'eau que les gros usagers (péréquation).

L'OCDE a mis en évidence les mérites du système flamand (Encadré 5). Le système flamand a parfois été décrié comme complexe mais il est toujours utilisé en Flandre. La Région Bruxelles-Capitale aurait pu choisir en 2004 un autre système que ce système, par exemple le système de tarification utilisé en Wallonie, mais elle a choisi le système flamand. La ville de Neufchâteau (Vosges) envisage comme en Flandre de ne pas faire payer les premiers 40 litres d'eau par personne (sans modification de la taxe d'assainissement).

3.2 Aide ciblée pour les pauvres

L'aide ciblée est un versement d'une aide à un bénéficiaire afin de réduire le montant de ses dépenses effectives pour l'eau. Cette méthode correspond aux lignes directrices adoptées par les Gouvernements lors de la CDD 13 à New York en 2005 qui favorisent les "targeted subsidies for the poor". Elle a l'avantage de ne pas donner un avantage tarifaire à une majorité de personnes qui n'en ont pas vraiment besoin et d'éviter d'introduire des modifications importantes du système de tarification. Elle implique de connaître les bénéficiaires qui devront faire l'objet d'un traitement particulier.

a) Bénéficiaires de l'aide ciblée

Si l'on choisit de cibler l'aide sur les plus démunis, l'aide pour l'eau pourrait être attribuée automatiquement aux personnes qui reçoivent déjà l'aide pour le téléphone ou l'aide pour l'électricité. Cette méthode évite de rouvrir une procédure d'attribution (dossiers, etc.) et d'engager des frais de gestion. L'aide pourrait aussi être attribuée aux titulaires de la couverture médicale universelle gratuite (CMU) ainsi qu'aux allocataires des minima sociaux (3.1 millions de personnes en métropole en 2004 qui reçoivent une allocation sous condition de ressource, telles que le RMI (1.1 M), l'AAH (0.74 M), l'ASV (0.56 M) ou l'ASS (0.34M).

En régime de croisière, le nombre de bénéficiaires pourrait atteindre un million de ménages.¹⁶ Si l'aide ciblée n'était distribuée qu'aux abonnés directs, le nombre de bénéficiaires serait plus réduit puisque 56 % des ménages pauvres sont des locataires (à comparer à 37.3 % pour l'ensemble des ménages) qui payent généralement l'eau avec les charges locatives. Parmi les ménages pauvres, les propriétaires représentent 35 %¹⁷ alors que sur l'ensemble des ménages, ils sont 57 % en 2002.

¹⁶ Pour évaluer ce chiffre, il faut déduire du nombre de personnes ayant de faibles revenus toutes les personnes qui ne payent pas des factures d'eau tels que les SDF, les personnes hébergées, les gens du voyage, les personnes vivant en caravane ou péniche, à l'hôtel, etc. et qui relèvent éventuellement d'autres régimes d'aide. Parmi les situations rencontrées par le Secours catholique, ce groupe représente 27.5% des plus démunis.

¹⁷ La proportion des propriétaires est plus faible parmi les personnes qui s'adressent au Secours catholique : 5% des personnes avec logement "normal".

Les bénéficiaires potentiels recevraient une lettre de leur Caisse d'allocations familiales qui leur permettrait de faire une démarche auprès du distributeur d'eau. Celui-ci créditerait leurs comptes s'ils sont abonnés directs ou, dans le cas de logement collectif, créditerait le compte de l'abonné collectif (syndicat de copropriété ou bailleur). Comme les opérateurs cherchent déjà à connaître le nombre de logements dans le cas de logements collectifs pour fixer la partie fixe et moduler la partie variable en cas de tarif progressif, ils pourraient y ajouter le nombre d'usagers bénéficiant d'une aide.

b) Montant de l'aide ciblée

Le montant de l'aide pourrait être le même pour tous les ménages démunis comme dans le cas du téléphone. Toutefois, ce montant pourrait être plus élevé s'il y a plus de 3 personnes dans le ménage ou si les services sociaux l'estiment nécessaire (très grande pauvreté).

c) Financement de l'aide ciblée

L'aide ciblée pour l'eau pourrait être financée par les pouvoirs publics (subventions) et/ou les distributeurs (prélèvement sur le chiffre d'affaires) et/ou les usagers (péréquation interne non transparente ou contribution explicite). Comme dans le cas de l'électricité, elle pourrait être prise en charge par une redevance de solidarité sur l'eau payée par tous les usagers.

Au Chili, l'aide ciblée est prise en charge par des subventions et est versée aux distributeurs pour le compte des usagers bénéficiaires. En Irlande du Nord, l'aide sera prise en charge par des subventions et par péréquation interne (usagers). En Belgique, l'aide ciblée du fonds social est entièrement financée par les usagers. En Angleterre, l'aide ciblée est financée par les opérateurs.

d) Péréquation au niveau départemental

Si l'on souhaitait mettre en œuvre la solidarité pour l'eau au niveau départemental, il faudrait créer un mécanisme départemental de péréquation. qui centraliserait les contributions sur les factures d'eau reçues par les opérateurs et les redistribuerait aux opérateurs en fonction du nombre de bénéficiaires de l'aide chez chaque opérateur.

e) Volume global de l'aide ciblée

Le volume de l'aide ciblée pourrait atteindre 90 M€/an comme pour le téléphone si la mesure est mise en œuvre partout et qu'elle bénéficie à un million de ménages. Cette aide est très inférieure à l'aide aux logements (10 500 M€/an) qui est versée à 3.1 millions d'allocataires sous conditions de ressources (allocation à caractère familial ou à caractère social, indépendamment de l'APL versée à 2.5 M de personnes).

4. L'expérience étrangère concernant la fourniture d'eau à des conditions économiquement supportables

La question de la fourniture d'eau à des conditions économiquement supportable a été discutée dans de nombreux pays tout particulièrement lorsque ces pays ont décidé de réduire les subventions pour l'eau. Dans de nombreux cas, on a fait appel à la tarification progressive pour le motif qu'elle serait plus favorable aux pauvres que la tarification proportionnelle sans que cette affirmation ait été prouvée.

Dans un nombre plus limité de pays, des mesures spécifiques liées à l'eau ont été prises pour que l'eau soit effectivement accessible aux plus pauvres. Ces mesures consistent à faire appel à un tarif réduit pour l'eau des pauvres, à exonérer les pauvres de certaines taxes sur l'eau ou à leur attribuer une aide pour payer l'eau ou une ristourne sur le prix de l'eau. Elles aboutissent à ce que le prix du litre d'eau, assainissement et taxes comprises, soit inférieur au prix moyen pour les personnes ayant des revenus inférieurs.

Encadré 6

LES AIDES CIBLÉES POUR L'EAU AU CHILI

Au Chili, l'eau n'est plus subventionnée et de ce fait, son prix a fortement augmenté. Selon la loi de subvention de l'eau adoptée en 1989, les pouvoirs publics versent aux distributeurs des aides ciblées de sorte que l'eau ne pèse pas plus qu'environ 5 % dans le budget des ménages abonnés. L'aide est de 25 à 85 % du prix de l'eau et porte sur 15 m³/mois (de 40 à 85 % de la quantité facturée). La mairie détermine si les demandeurs satisfont aux critères socio-économiques nécessaires pour obtenir une réduction et attribue son quota de subventions reçu du gouvernement aux personnes qui en ont le plus besoin (selon une grille de sélection). La procédure d'attribution est recommencée tous les trois ans. Le nombre de bénéficiaires dépend du volume total de subventions mis à la disposition des mairies par le gouvernement. Ce système a permis d'attribuer 444 000 subventions en 1997 sur un total de 3.3 millions d'abonnés.¹⁸ Les aides se montent à un total de 22.6 M\$. On estime que le système chilien a atteint 95 % des bénéficiaires potentiels. La subvention a permis de limiter le prix de l'eau à 5.5 % du revenu net des foyers du premier décile. Du fait des disparités géographiques, le poids de l'eau varie en réalité de 3 à 12 % des revenus (moyenne 2.35 % pour le quintile inférieur

Ces mesures qui introduisent une différenciation fondée sur le revenu, sont mises en œuvre en particulier dans les pays suivants : Afrique du Sud, Argentine, Australie, Brésil, Bulgarie, Chili, Colombie, Espagne, Flandre (Belgique), États-Unis, Gabon, Guatemala, Japon, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Portugal, Royaume-Uni, Venezuela. Nous excluons de cette liste les aides destinées à couvrir les impayés d'eau qui

¹⁸ En 2003, 16.6 % des familles chiliennes bénéficiaient d'une aide pour l'eau qui portait sur 6.2 % des ventes totales d'eau.

concernent un nombre faible de personnes (voir Belgique, France, Hongrie, Royaume-Uni, États-Unis, etc.) alors que dans le cas général de l'aide ciblée/tarif social, le nombre de bénéficiaires dépasse 1 % de la population.

En Australie, un important programme d'aide ciblée a été mis en place dans les États de Victoria et de Nouvelles-Galles du Sud. Dans le premier État, 30 % des abonnés ont reçu une aide couvrant 26 % de leurs factures d'eau, ce qui représente 10 % du montant total des factures. Dans le second État, 13 % des abonnés ont reçu une aide couvrant 54 % de leurs factures d'eau, ce qui représente 7 % du montant total des factures.

Au Chili, 17 % de la population reçoit une aide pour l'eau financée par l'Etat (Encadré 6). Le même système aurait pu être financé de manière autonome moyennant l'instauration d'une contribution à un fonds dédié sur chaque facture d'eau.

5. Amendements au texte du projet de loi sur l'eau

Si le principe que l'eau doit être disponible à des conditions économiquement supportables est retenu, on pourrait le mettre en œuvre en distribuant une aide pour l'eau ciblée sur les personnes démunies qui ont le plus de mal à honorer leurs factures d'eau sans attendre qu'elles aient accumulé des impayés. Si cette aide doit être financée par solidarité entre les usagers, elle ne peut être mise en œuvre que si la loi prévoit son mode de financement (qui supporte le coût de l'aide?). A cette fin, le projet de loi sur l'eau pourrait être amendé pour autoriser une tarification "équitable".¹⁹

Plusieurs solutions sont envisageables selon le périmètre de la solidarité :

a) b) Si l'on choisit de financer l'aide pour l'eau par péréquation au niveau du local, c.-à-d. du réseau de distribution d'eau, il faudrait apporter une aide aux ménages démunis au niveau local. A cette fin on pourrait utiliser le système mis en place pour la coopération décentralisée (loi Oudin - Santini) en ajoutant à l'art L.1115-1-1 du CGCT²⁰ la disposition :

"Elles peuvent également dans une même limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, mener au niveau du service local des actions de solidarité dans le domaine de l'eau et de l'assainissement au bénéfice des personnes en situation de précarité"

¹⁹ Madame la Ministre N. Olin a plaidé en mars 2006 pour une tarification équitable mais le projet de loi en sa forme actuelle ne lui permet pas d'y arriver car il n'autorise aucune souplesse dans les modes de tarification. Concrètement, il n'est pas possible de tenir compte du nombre de personnes chez l'abonné ou de leur niveau de précarité.

²⁰ Art. L.1115-1-1. "Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement peuvent, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions prévues à l'article L.1115-1, des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement."

Cette action de solidarité pourrait être de verser une aide ciblée pour l'eau aux bénéficiaires d'une allocation sous condition de ressources ou de financer un fonds social de l'eau établi au niveau local.

b) Si l'on choisit de financer l'aide pour l'eau par péréquation au niveau du département, il faut prévoir une disposition explicite à cet effet telle que, par exemple :

“Le Conseil général peut instaurer un fonds social destiné à apporter une aide pour l'eau de personnes en situation de précarité et le financer par une contribution sur les factures d'eau de tous les usagers plafonnée à 1 % de leur montant.

6. Conclusions

a) Il est financièrement possible de faire en sorte que chacun en France ait accès à l'eau potable dans des conditions économiquement supportables. Le coût de cette mesure de l'ordre de 90 M€ /an est peu important au regard du chiffre d'affaires du secteur de l'eau mais trop important pour être financé par les services sociaux.

b) Pour mettre en place un système d'aide pour l'eau des personnes en situation de précarité, il faut déterminer le montant de l'aide à fournir, un montant fixe ou un montant variable avec la taille des ménages, en s'efforçant de réduire les frais administratifs. Un montant de **7.5 € par mois** par ménage paraît envisageable. Cette aide ciblée pourrait être attribuée à environ 1 million de ménages démunis si la décision était prise au niveau national. En réalité, il appartiendra aux autorités responsables des réseaux de distribution de se prononcer.

c) Pour assurer le financement de cette aide par solidarité, il faut introduire un amendement dans le projet de loi sur l'eau afin que l'aide pour l'eau puisse être financée par péréquation. Sinon, il faudra faire appel aux budgets sociaux des pouvoirs publics