

L'ACCÈS À L'EAU POTABLE, UN ÉLÉMENT DANS LA LUTTE CONTRE LA FRACTURE SOCIALE

Henri Smets,
Académie de l'eau,
France

1. Le coût de l'eau potable. Un problème croissant

Parmi les biens essentiels, l'eau est incontestablement le bien le plus précieux et le plus indispensable puisque l'eau, c'est la vie. Priver un homme d'eau, c'est le condamner à la déchéance et à la mort. Refuser l'accès à l'eau potable, c'est promouvoir les maladies hydriques, telles que les diarrhées et le choléra. Priver une femme d'accès aux toilettes, c'est l'obliger à se soulager dans la rue ou sur un terrain vague, c'est porter atteinte à sa dignité.

Notre étude porte sur l'accès à l'eau pour les plus pauvres dans nos sociétés industrialisées et se concentre sur certaines faiblesses du projet de loi sur l'eau en cours de discussion. Même s'il n'y a que peu de pauvres qui risquent de manquer d'eau en France, ceux-ci méritent toute notre attention et nous ne pouvons pas tourner le regard....

Nous avons tous besoin d'eau et de pain. Le pain, il faut le gagner et l'eau, il faut la chercher. Mais si les sources et les rivières sont polluées et si les fontaines publiques sont hors d'usage, il faudra s'approvisionner aux réseaux de distribution d'eau et payer le service correspondant de la même manière qu'il faut payer le pain.

Pendant longtemps, l'eau a été très bon marché parce qu'elle était très fortement subventionnée. Ce n'est plus le cas aujourd'hui et les subventions pour l'eau sont désormais proscrites en droit communautaire. Pour avoir accès à l'eau dans nos sociétés d'économie marchande, il faut en payer le prix, c.-à-d. couvrir les coûts de sa distribution et de son assainissement et, en plus, il faut payer des taxes sur l'eau. L'eau potable est abondante en France et son prix se situe à environ un euro par jour et par famille. Comme le coût de l'eau varie en fait dans une fourchette de 1 à 7 selon les municipalités et les services fournis et que les pauvres sont très inégalement répartis sur le territoire, les problèmes sociaux du prix de l'eau ne se poseront pas partout de la même manière

La dépense pour l'eau peut paraître de faible importance au regard des autres

dépenses des ménages. Toutefois, pour celui qui a un budget très serré, payer son eau, c'est renoncer chaque jour à une baguette de pain, c'est chaque jour faire à pied un ou deux trajets de métro. Selon une approche simpliste, les plus démunis devraient être en mesure de payer leur eau en dépensant un peu moins sur d'autres postes. Grâce aux allocations sociales, ils devraient être en mesure d'équilibrer leur budget. En particulier, l'aide pour le logement devrait leur permettre de payer le loyer et les charges y compris l'eau.

Une telle présentation très logique pour la plupart des personnes qui payent leur eau ne reflète pas la réalité pour les plus démunis car elle tend à minimiser les problèmes de pauvreté. D'une part, de nombreuses personnes ne sont pas prises en charge par les systèmes sociaux et d'autre part, beaucoup d'allocataires sociaux ne disposent que de très peu de ressources après avoir payé leur loyer et leur nourriture. Il y a encore en France un grand nombre de personnes qui ont faim. Malgré l'action des pouvoirs publics, il a fallu créer les Restos du Cœur dont l'activité croît. La pauvreté perdure malgré les appels de l'Abbé Pierre il y a déjà cinquante ans et l'initiative de Coluche il y a vingt ans.

2. La France d'en bas. Une réalité que l'on tend à oublier

La France d'en bas existe bel et bien. Pour le Président de la République, il y a plus de 4 millions de personnes qui vivent en France en situation de précarité. Plus de 3 millions de personnes vivent dans des logements jugés indignes pour la location car il leur manque les éléments minimaux de confort. Près de 5 millions de personnes sont marginalisées car elles sont devenues des interdits bancaires. Environ 1.5 million de familles sont en situation de surendettement. Le chômage frappe près de 2.9 millions de personnes, soit 10 % de la population active. La peur du chômage hante les familles dans certaines régions déprimées. Entre 1975 et aujourd'hui, le nombre de ménages où personne ne travaille est passé de 6.3 % à 12.2 %. En 2004, le nombre d'allocataires du RMI a cru de 9 % ; il y en a désormais 1.1 million ce qui correspond, compte tenu des personnes à charge, à un total de 2.2 millions de personnes. En tout, il y a trois millions de personnes qui sont des allocataires sociaux. Plus de 4.4 millions de personnes bénéficient de la gratuité pour les soins médicaux du fait de l'insuffisance de leurs revenus (CMU complémentaire gratuite).

Ces chiffres montrent que la pauvreté touche plusieurs millions de personnes en France parmi lesquelles 1.8 million de personnes (3%) sont plus particulièrement démunies puisqu'elles doivent survivre avec moins de 450 euros par mois, c.-à-d. moins de 15 euros par jour.

Dans le cas des personnes les plus démunies, le loyer, l'électricité et l'eau sont généralement payés avec retard dans l'espoir que les difficultés financières ne seront que passagères. Grâce aux allocations de logement, il n'y a que 2 % de la population qui payent leur loyer avec retard. Parmi eux, plus de 300 000 ménages ont accumulé d'importants impayés de loyer et plus de 75 000 ménages sont expulsés de leur logement chaque année. Trois millions de personnes ont des retards dans le paiement de l'eau, du gaz, de l'électricité et du téléphone. Les acteurs du terrain nous disent que les pauvres criblés de dettes vivent

dans la hantise qu'à tout moment l'eau ou l'électricité leur soit coupée. Plus de 300 000 familles pauvres reçoivent une aide spécifique pour payer leur électricité et plus de 700 000 ménages (dont une grande partie est en situation de précarité) ont demandé à bénéficier d'un plan de rééchelonnement de leurs dettes d'eau.

Pour les personnes très pauvres, payer l'eau est devenu un problème réel. Ces personnes doivent se restreindre sur tout et ajustent leur consommation en fonction de leurs revenus. L'essentiel sert à payer la nourriture, le chauffage et tout ce qui est nécessaire pour le lendemain. Le Tableau 1 nous montre comment les dépenses des ménages évoluent avec le revenu. L'écart relatif le plus grand concerne l'eau car la consommation d'eau des pauvres en milieu urbain est très voisine en volume de celle des riches (Tableau 2). Ils ont les mêmes besoins vitaux, les mêmes soucis de propreté et les mêmes métabolismes mais ils n'ont pas les mêmes revenus (Tableau 3). Alors qu'un ménage moyen français consacre 1 % de son budget à l'eau, la part de l'eau pour les ménages pauvres est trois à quatre fois plus élevée (Tableaux 1 et 2). En Angleterre, des statistiques sont disponibles sur les plus déshérités d'où il ressort que les plus pauvres parmi les pauvres doivent consacrer à l'eau plus de 10 % de leurs maigres revenus alors que le ménage moyen ne consacre que 1.3 % (Tableau 4).

On constate que l'eau est un poste faible pour les ménages moyens mais un poste relativement important dans le budget des ménages les plus pauvres. On comprend donc pourquoi la question de l'eau des pauvres est mal comprise parmi les non-pauvres et retient si peu l'attention des pouvoirs publics.

3. L'endettement des ménages pauvres mène à la coupure d'eau

A force de reporter à plus tard le paiement de l'eau pour parvenir à se nourrir tout de suite, les dettes d'eau s'accumulent et atteignent des montants si élevés qu'il devient pratiquement impossible de les honorer. Le distributeur inquiet devant l'ampleur de la créance ne peut indéfiniment faire preuve de compréhension, car il n'a pas vocation à livrer de l'eau gratuitement à une partie de la population. Si les services sociaux ne parviennent pas à résoudre le problème de l'endettement de certaines familles, s'ils manquent de moyens ou refusent d'intervenir, le distributeur sera bien obligé d'arrêter la fourniture d'eau puisqu'il se rend compte qu'il ne sera pas payé.

La coupure de la distribution d'eau entraîne un cortège d'humiliations. Chacun d'entre nous sait bien que refuser l'accès à l'eau potable à son prochain est un traitement inhumain et constitue une atteinte grave à la dignité humaine. Comment vivre sans eau potable en milieu urbain ? Comment se laver ? Comment nettoyer ses légumes, sa vaisselle, ses casseroles ? Où faut-il uriner et déféquer ? Faut-il que la générosité d'un voisin compense la dureté de la société qui, de sang-froid rend, un logement totalement insalubre en lui coupant l'eau ? Et cette société sait tellement bien qu'un logement ne peut être utilisé sans eau qu'elle en a interdit toute location même aux SDF les plus défavorisés.

Je voudrais faire référence au témoignage d'une journaliste de La Croix en janvier 2003

concernant le Département du Nord en France :

*“Christelle a perdu son mari il y a un mois. Avec ses six enfants, âgés de 1 à 13 ans, elle vit sous un toit qui n’a plus de la maison que le nom. Dans une grande pièce grise et froide, qui fait à la fois office de cuisine, de salle à manger et de chambre, les deux seuls points lumineux proviennent d’un long néon et de la télévision. La pauvreté a épuisé Christelle. **Pendant trois ans, sa famille a été privée d’eau.** Tous les matins, les enfants sortaient avec des seaux pour aller s’approvisionner dans une maison voisine”.*

L’ensemble des opérateurs publics et privés dans le secteur de l’eau est conscient de la portée sociale des coupures ; ils hésitent beaucoup avant de couper l’eau car ils savent à quel point cela peut entraîner des réactions violentes de la part des populations au voisinage et des drames dans les familles. Les chaînes de télévision se précipitent lorsqu’elles sont alertées.

Malgré un climat généralement hostile aux coupures, plus de 2000 familles pauvres subissent chaque année en France une coupure d’eau qui dure de longs mois. Ils ont encore un logement mais plus d’eau sauf celle que leurs voisins leur donnent dans un geste de charité élémentaire.

4. Les coupures d’eau ne sont pas une fatalité

Une telle situation pourrait être évitée. Sur le plan économique, le coût de l’eau consommée par ces 2000 familles représente un montant minime, à peine un centime par personne et par an, le dix millième du chiffre d’affaires des distributeurs d’eau. Sur le plan humain, près d’un tiers des maires en France s’interdisent de couper l’eau des pauvres sans aller jusqu’à le proclamer. Quelques maires, comme celui de Saint-Denis, ont fait adopter des arrêtés municipaux pour interdire les coupures d’eau des ménages démunis sur le territoire de leur municipalité.¹ Les entreprises importantes qui dominent le secteur de l’eau en France et même dans le monde comme Veolia /Générale des eaux ou Suez/ Lyonnaise des eaux ont pris officiellement position contre les coupures d’eau des pauvres et le Syndicat Professionnel des Entreprises de Services d’Eau et d’Assainissement (SPDE) a même recommandé à ses membres de ne plus couper l’eau des pauvres en France. Sur le plan juridique, les tribunaux saisis à la suite d’une coupure d’eau ont fréquemment condamné le distributeur à rebrancher l’eau des plaignants en défaut de paiement.

Les pouvoirs publics sont également conscients de l’iniquité des coupures puisque celles-ci ont été interdites depuis neuf ans dans les conventions solidarité - eau mais uniquement pour les familles avec enfants en bas âge ou avec des personnes dépendantes.

¹ Saint-Denis : “Les coupures d’eau sont interdites sur le territoire de la Commune visant des familles en difficulté pour des raisons économiques et sociales, sans que pour chacune des familles considérées ne soient justifié que tous les moyens de prévention et de résorption de la dette ont été mis en œuvre au titre de la solidarité nationale, pour maintenir le droit à la fourniture de l’eau” (2004).

Dans les autres cas, les coupures sont encore permises et 2000 familles pauvres en subissent les effets chaque année. Me faudrait-il pas mettre fin à ces coutumes barbares ?

Malgré l'existence d'un contexte très favorable à un contrôle strict des coupures d'eau et à leur interdiction dans un nombre croissant de situations, le Gouvernement français n'a pas cru utile de faire référence aux coupures d'eau dans son dernier projet de loi sur l'eau. Une version antérieure de ce projet apportait un progrès dans ce sens, la dernière version va jusqu'à supprimer toute référence à ce sujet. Plus une seule ligne pour mettre en œuvre le principe que chacun a droit à l'eau comme chacun a droit à la protection de sa vie et de ses biens, à l'éducation, à une aide judiciaire, etc. Le Président de la République avait proposé au Forum mondial de l'eau en 2003 de reconnaître l'accès à l'eau comme un droit fondamental, mais cette proposition n'a pas été mise en œuvre dans le projet de loi sur l'eau.

Couper l'eau est en effet une arme commode pour faire prévaloir les considérations commerciales sur les considérations sociales sans se préoccuper de la dignité de l'homme. Mais l'on sait maintenant qu'il n'est nul besoin de cette arme de dissuasion à l'encontre des ménages pauvres pour assurer la distribution d'eau.

Au Royaume-Uni, les coupures pour impayés ont été pratiquées jusqu'en 1999, date à laquelle une loi les a expressément abolies. En Belgique, les coupures sont interdites en Région flamande et très difficiles dans les deux autres Régions sans que cela ne cause de problèmes significatifs. En Autriche, les coupures d'eau des logements sont illégales et en Suisse, elles ne se pratiquent plus. En Irlande et en Irlande du Nord, il n'y a pas de coupures d'eau pour cause d'impayé. Il en est de même en Australie, en Nouvelle-Zélande comme au Québec et dans de très nombreux pays de l'Europe de l'Est.

L'abolition des coupures d'eau des pauvres implique des coûts et des frais puisqu'elle aboutit parfois à distribuer de l'eau sans être payé et sans pouvoir engager des procédures aussi expéditives que la coupure d'eau. Le surcoût de cette mesure sociale a été évalué à environ deux pour mille du chiffre d'affaires. Ce chiffre peut être mis en parallèle avec le coût de l'eau dont bénéficient gratuitement les bâtiments officiels à Paris et qui est financé en réalité par les Parisiens (3 % du volume).

Mais pour abandonner les coupures d'eau des plus pauvres et dans une certaine manière, leur distribuer gratuitement de l'eau, il faut déterminer qui supportera le coût de cette mesure sociale. Selon toute probabilité, il s'agira des contribuables ou des usagers qui s'estiment solidaires des plus démunis. Faute d'avoir identifié précisément les payeurs, chacun se renvoie la responsabilité financière de cette mesure et les coupures continuent d'être pratiquées. Il faut donc légiférer afin de préciser qui prendra en charge les conséquences financières de l'abandon des coupures de l'eau des pauvres.

5. Mieux réglementer les coupures

Le problème des impayés d'eau ne se pose pas seulement entre les distributeurs et les

usagers ; il se pose aussi dans les relations entre bailleurs et locataires. Or nous savons qu'un propriétaire ne peut couper l'eau de son locataire si ce dernier n'a pas payé son loyer ou ses charges. Cette obligation est d'autant plus naturelle qu'un propriétaire ne peut louer un logement si celui-ci n'a pas d'eau courante et de toilettes, et que les locataires peuvent désormais exiger de leur propriétaire qu'il installe l'eau si elle manque. De même, un locataire peut exiger au début du bail que les fuites d'eau soient réparées par le propriétaire.

Dans le cas des habitats collectifs avec compteur collectif, l'eau ne risque pas d'être coupée par le distributeur car le syndic pourra répercuter sur les copropriétaires en règle de paiement des charges les impayés de certains d'entre eux. L'eau ne risque pas non plus d'être coupée par le syndic qui voudrait faire pression sur un copropriétaire en retard de paiement car la loi l'interdit.

Pour conclure cet examen, il paraît souhaitable que les distributeurs n'aient pas à l'encontre des usagers qui ne payent pas leur eau des moyens de pression dont ne disposent pas les bailleurs à l'encontre de leurs locataires ou des syndicats à l'encontre des copropriétaires défaillants. Les distributeurs ne devraient pas pouvoir infliger à un usager pauvre en défaut de paiement une peine de privation d'eau pour se laver et une peine de privation de toilettes. De telles peines ne devraient être prononcées que par un juge mais il hésitera beaucoup.

A cet effet, il faut modifier la loi française pour éviter les traitements dégradants infligés actuellement à 2000 familles pauvres chaque année et s'aligner sur la pratique de pays voisins.

6. Atténuer les dettes d'eau des plus pauvres

La lutte contre l'exclusion dans le secteur de l'eau concerne bien évidemment beaucoup d'autres personnes pauvres que celles qui ayant accumulé des impayés d'eau, risquent une coupure ; elle affecte les millions de personnes pauvres qui payent leur eau et ont dû sacrifier d'autres dépenses essentielles. A cet égard, on pourrait s'inspirer des pratiques en vigueur dans d'autres pays où l'on s'efforce de rendre l'eau abordable pour les pauvres. Cette notion de "prix abordable" est déjà inscrite dans le droit communautaire qui prend en compte les aspects sociaux et ne se limite pas à défendre des théories inspirées du néo-libéralisme économique. En droit communautaire autorise des dispositions dérogatoires pour rendre plus abordables les biens ou services essentiels, dispositions qui n'existent pas pour les marchandises ordinaires.² Deux méthodes pour aider les pauvres dans le domaine de l'eau potable sont utilisées, l'aide a posteriori et l'aide a priori.

²Au Sommet européen de Nice (décembre 2000), les Chefs d'Etats et de Gouvernement ont adopté l'objectif de : "promouvoir l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services". Il s'agit notamment de : "mettre en œuvre des politiques ayant pour objectif l'accès de chacun à un logement décent et salubre ainsi qu'à des services essentiels nécessaires, compte tenu du contexte local, à une existence normale dans ce logement (électricité, eau, chauffage...)". Cet engagement a été mis en œuvre pour l'eau dans des pays comme la Belgique mais pas pour la France.

6.1. L'aide a posteriori

Une première méthode consiste à attribuer des allocations sociales complémentaires et des aides particulières pour venir en aide aux plus démunis qui font valoir qu'ils ont du mal à payer certains biens essentiels. L'utilisateur pauvre s'adresse, par exemple, au CCAS ou au bureau d'aide sociale pour obtenir une aide spécifique pour payer son eau. Après examen du dossier, l'organisme dispensateur d'aide se prononce au cas par cas et donne une aide temporaire ou un secours en fonction de critères qui lui sont propres et de la disponibilité des fonds sociaux (fréquemment épuisés dans les régions déprimées). La mesure de l'efficacité de ce mécanisme est le volume d'aide versée et le nombre de personnes aidées car il est très facile de créer un mécanisme sur le papier sans lui donner les moyens de fonctionner. Il suffit de demander que soit négocié au préalable un accord que les parties tarderont à négocier, d'exiger des usagers de fournir de multiples documents justificatifs, de compter sur des assistantes sociales déjà surmenées pour préparer des dossiers complexes, de ne pas réunir la commission d'attribution trop fréquemment, de faire appel à un processus administratif d'une grande lourdeur et de ne pas attribuer les fonds nécessaires. Très rapidement, les bénéficiaires potentiels ne la demandent même plus car ils savent que l'aide sera parcimonieuse et attribuée avec retard.

En France, un système d'aide sur demande spécifique pour aider à payer l'eau des ménages en cas d'impayés a été créé dès 1996 (Fonds solidarité-eau). Cette aide n'a pas donné satisfaction car très peu de personnes en ont bénéficié. Après plusieurs années de fonctionnement, le système n'a touché que 20 000 ménages par an. Par comparaison avec ce qui se pratique dans le domaine de l'électricité, l'aide pour payer l'eau devrait concerner un minimum de 100 000 ménages. Actuellement cette aide correspond à 2.5 millions d'euros par an alors qu'elle avait été conçue pour un volume trois fois plus important. Le transfert récent de ce système aux départements ne risque pas d'avoir un grand effet puisque après huit ans, les deux tiers des départements n'avaient même pas mis en place le système antérieur.

Le principe de l'aide a posteriori n'est pas mauvais en soi, simplement en France, le mécanisme mis en place ne fonctionne pas de façon satisfaisante du fait des lourdeurs administratives liées à un système mal conçu dans ses détails. En Belgique, en Wallonie comme à Bruxelles, ce type d'aide fonctionne beaucoup mieux puisqu'il fournit une aide aux plus démunis qui est trois à quatre fois plus importante qu'en France.

6.2 L'aide a priori

Une autre méthode pour favoriser l'accès à l'eau consiste à verser une aide pour l'eau à toutes les personnes pauvres sans attendre qu'elles viennent faire valoir qu'elles ont du mal à payer leurs factures d'eau ou ont accumulé des dettes d'eau. Au lieu d'une sorte de charité vis-à-vis de personnes endettées qui se plaignent auprès des pouvoirs publics, on reconnaît aux personnes en situation de précarité le droit d'acheter de l'eau à un prix plus abordable ("tarif social"). Il s'agit d'une aide destinée à favoriser la consommation d'eau et non d'un autre bien. Elle se justifie par le fait que les dépenses d'eau sont devenues une part significative du budget des ménages pauvres et prend la forme d'une réduction sur le prix de l'abonnement ou

sur le prix unitaire de l'eau.

Le tarif social de l'eau est utilisé dans de nombreux pays (Tableau 5). C'est notamment le cas de la Belgique, du Luxembourg, de l'Espagne, du Royaume-Uni où le prix payé pour une certaine consommation d'eau dépend du nombre de personnes dans le ménage ou de leurs revenus.

En France, tous les abonnés domestiques sont soumis à un tarif unique. Même le pain est vendu à des prix différents, y compris un prix spécial plus faible dont bénéficient certaines catégories de consommateurs. L'eau est probablement avec les produits pharmaceutiques le seul bien essentiel dont le prix est le même partout dans une municipalité donnée. Alors que les dépenses des ménages pour la pharmacie et pour l'eau sont du même ordre de grandeur, les premières sont couvertes par la collectivité dans le cas des pauvres et les secondes sont à peine prise en considération. Les pauvres bénéficient du transport public à tarif réduit et de tarifs plus faibles pour le téléphone et pour l'électricité en plus de prestations de santé gratuites et d'une aide judiciaire gratuite. Ne serait-il pas normal qu'ils bénéficient d'une aide pour l'eau ?

La Ministre de l'Ecologie, Mme Roselyne Bachelot, avait fait allusion à la création d'un tarif social pour l'eau comme c'est le cas pour l'électricité. Le premier projet de loi sur l'eau adopté en première lecture par l'Assemblée nationale comportait effectivement un tarif social sur l'eau. Au contraire, le dernier projet de loi présenté en mars 2005 ignore les pauvres et ne fait aucune allusion à la cohésion sociale.³

Si un tarif social pour l'eau était créé, son financement devrait être organisé car il y aura plus d'un million de bénéficiaires de ce système. Pour donner un ordre de grandeur des dépenses probables, si la réduction est de 50 % sur le prix de 40 litres d'eau par jour et par personne à 2.8 euros par m³, le coût de l'aide attribuée à 2 millions de personnes pauvres serait de 41 millions d'euros par an, chiffre à comparer au chiffre d'affaires de 10 000 millions d'euros du secteur de l'eau potable. Cette mesure sociale pourrait être financée en créant, par exemple, une taxe de 1.2 centime par m³ d'eau portant sur la consommation d'eau domestique de 3500 millions de m³ d'eau par an. Une telle taxe de solidarité correspond à la contribution au service public de l'électricité (CSPE) qui figure désormais sur chaque facture d'électricité ; elle est parfaitement envisageable dans le cas de l'eau puisque le niveau de cette taxe est similaire à celui d'une taxe utilisée dans un but semblable en Belgique (Région wallonne).

³ Le texte de la loi sur l'eau ne fait pas la moindre allusion à la précarité. Dans une fiche explicative, il est indiqué: "Faciliter l'accès à l'eau. La perception de dépôts de garantie et l'exigence de caution solidaires constituent des freins à l'accès à l'eau pour les personnes les plus modestes. Le projet de loi interdit de telles dispositions." L'exposé des motifs déclare que la loi "facilite l'accès à l'eau et à l'assainissement de tous les usagers, y compris les plus démunis". En fait, le projet de loi n'aide pas les plus démunis à payer leur eau, il les libère seulement de l'obligation de fournir de la trésorerie aux distributeurs. Le Ministre Lepeltier a déclaré au Sénat que "Ce texte reconnaît la responsabilité des maires ou des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale pour fixer le prix de l'eau. Ils pourront définir un prix progressif avec les premiers mètres cubes à un coût très faible, selon la politique sociale qu'ils auront choisie." Mais le Ministre omet de dire qu'ils ne pourront pas tenir compte de la taille de la famille, ni de ses revenus (car la loi n'est pas suffisamment explicite).

Déjà en France, le versement d'une contribution assise sur la consommation d'eau en vue de financer l'eau potable dans le Tiers Monde a été votée à l'unanimité par le Sénat comme par l'Assemblée nationale (loi du 9 février 2005). Si l'on décidait d'aider les ménages pauvres en France à obtenir de l'eau potable comme on aide ceux du Tiers Monde, il serait parfaitement possible de financer un tarif social de l'eau comme il en existe dans d'autres pays. Cette mesure pourrait également être financée par le budget, une taxe spéciale sur l'eau ou encore par péréquation entre usagers au travers d'un tarif progressif. Toutefois cette dernière solution risque d'être négative pour les familles nombreuses pauvres qui consomment plus d'eau que les couples riches sans enfants.

7. Amender le projet de loi sur l'eau pour introduire le tarif social

Le projet de loi sur l'eau ne répond pas à l'objectif de lutte contre la fracture sociale. Il ignore les réductions tarifaires au bénéfice de catégories de personnes pauvres, il ne prévoit pas de créer une redevance sur l'eau potable destinée à financer l'eau des pauvres et ne prévoit pas d'utiliser certaines redevances sur l'eau à des fins de cohésion sociale. Or en matière de tarification ou de taxation, ce qui n'est pas prévu par la loi n'est pas autorisé et reste interdit.

Le projet de loi sur l'eau autorise les agences de l'eau à utiliser les redevances pour améliorer la cohésion territoriale, c.-à-d. pour amener l'eau dans les régions rurales et pour financer des aides pour l'eau au bénéfice des populations pauvres du Tiers Monde. En revanche, il n'autorise pas de prendre des mesures particulières au bénéfice des plus démunis en France. Il permet d'instaurer des redevances plus faibles pour les activités industrielles ou commerciales mais il ne permet pas de réduire les redevances à la charge de catégories d'usagers en situation de précarité. Très curieusement, selon le projet de loi, les prélèvements d'eau des usagers domestiques pourraient être soumis à une redevance plus élevée que ceux des usagers industriels alors qu'ils proviennent d'une même masse d'eau. On constate que les usagers domestiques pauvres sont moins bien traités que les usagers industriels.

Pour que les collectivités territoriales puissent pratiquer dans l'avenir les politiques tarifaires de leur choix dans le domaine de l'eau, il faudrait inscrire dans la loi une disposition telle que la suivante :

“En vue de favoriser la cohésion sociale, les tarifs aux usagers domestiques et les redevances assises sur l'eau peuvent, le cas échéant, être modulés compte tenu de la composition familiale ou de la situation de revenus des usagers. Les réductions ainsi consenties à des classes d'usagers ne pourront pas dépasser 50 %.”

La modulation des tarifs de l'eau en fonction de la situation de revenus n'est pas une

proposition révolutionnaire.⁴ Elle a d'ailleurs été avancée par le Président Chirac et elle est déjà mise en œuvre dans de très nombreux pays. La modulation du prix de l'eau serait cohérente avec les tarifs sociaux dans le domaine de l'électricité et du téléphone et se justifie puisque les dépenses d'eau représentent environ la moitié de celle pour l'électricité.

Pendant longtemps, les services publics ont été facturés au même prix pour tous au nom de l'égalité républicaine. Cette égalité n'est pourtant pas mise en œuvre dans tous les domaines puisque le même repas scolaire est vendu à un prix plus faible aux enfants des familles pauvres. De même, les pauvres bénéficient d'un tarif réduit dans les transports en commun.

Si la disposition très simple évoquée ci-dessus était adoptée, les collectivités deviendraient libres de prendre les mesures tarifaires à caractère social de leur choix et ne seraient pas sanctionnées si elles faisaient ce que les municipalités de pays voisins peuvent faire. Comme les collectivités territoriales ne pourront bientôt plus consentir de subventions pour l'eau ("l'eau paye l'eau"), il serait normal de les autoriser à mettre en place des tarifs de l'eau comme ceux pratiqués en Belgique et au Luxembourg. Il s'agirait, par exemple, d'autoriser ces collectivités à moduler la taille de la première tranche de consommation d'eau à prix réduit en fonction de la taille de la famille de l'abonné. On pourrait aussi réduire le prix de l'abonnement ou le prix unitaire de cette tranche pour des classes d'abonnés pauvres comme cela se fait déjà pour l'électricité en France. Les bénéficiaires du tarif réduit pour l'eau pourraient être les mêmes que les bénéficiaires du tarif réduit pour l'électricité, ce qui en faciliterait la gestion.

Une telle mesure apporterait plus de liberté aux collectivités territoriales et donnerait tout son sens à la décentralisation dans un domaine de compétence municipale. Mais allait-on donner aux collectivités locales la possibilité d'introduire au niveau local un tarif social dont on ne veut manifestement pas au niveau central ? Bien sûr que non.

L'avant-projet de loi prévoyait la création éventuelle de fonds départementaux pour l'alimentation en eau et l'assainissement alimenté par une redevance sur l'eau et laissait aux départements la liberté de fixer le montant de cette redevance. Ce fonds était essentiellement destiné à aider certaines collectivités qui sont soumises à une charge particulièrement lourde du fait de la dispersion de l'habitat, c.-à-d. à contribuer à la cohésion territoriale. Très curieusement, cette institution qui ouvrait une fenêtre de liberté aux départements a été abolie dans la dernière version du projet de loi mais elle pourrait réapparaître dans la discussion parlementaire.

Si des fonds départementaux étaient créés dans le domaine de l'eau, par exemple pour reprendre les actions de cohésion territoriale du Fonds national de développement des

⁴ Selon l'art. 27 du projet de loi: "Toute fourniture d'eau, quel qu'en soit le bénéficiaire, fait l'objet d'une facturation au tarif applicable à la catégorie d'usagers correspondante". Bien que le texte ne le prévoie nulle part, la catégorie des usagers pauvres pourrait faire l'objet d'un tarif spécial. Il n'y a aucune raison pour se limiter à une modulation des tarifs au bénéfice des activités économiques à l'exclusion des tarifs applicables à des usagers domestiques pauvres. Ce texte pourrait justifier une modulation à caractère sociale s'il était plus explicite sur les catégories envisagées.

adductions d'eau (FNDAE) transférées aux agences en 2005, ils pourraient également promouvoir la cohésion sociale au niveau du département. Ils pourraient, par exemple, financer les actions de solidarité dans le domaine de l'eau à charge des départements (ex- fonds solidarité-eau dont la responsabilité a été transférée au niveau départemental⁵) en fournissant des aides aux personnes qui ne peuvent pas payer leurs factures d'eau. Ils pourraient aussi aider les municipalités qui ont mis en place un fonds de solidarité municipal pour l'eau en prenant en charge une partie de leurs dépenses de solidarité, surtout lorsqu'il y a une proportion élevée de pauvres dans ces municipalités. Ils pourraient également aider les propriétaires pauvres à rénover leur assainissement individuel hors normes.

Pour que ces actions soient possibles, il faudrait prévoir que ces fonds départementaux peuvent contribuer à financer des "actions entreprises au niveau municipal ou départemental et destinées à faciliter l'accès à l'eau et à l'assainissement à des catégories d'usagers en situation de précarité".

S'il n'existe plus de fonds départementaux dans le domaine de l'eau, il subsistera néanmoins les actions départementales de cohésion sociale dans le domaine de l'eau. Ces actions seront normalement à charge des budgets départementaux mais pourraient également être financées pour partie par l'intermédiaire d'une taxe sur les prélèvements d'eau que perçoivent les agences. Il faudrait, dans ces conditions, prévoir que les agences peuvent participer à ce type d'action et amender le projet de loi en précisant que :

" L'agence attribue des subventions aux collectivités territoriales et à leurs groupements pour contribuer à la mise en œuvre par ces organismes d'actions de cohésion sociale visant à favoriser l'accès à l'eau et à l'assainissement à des catégories d'usagers en situation de précarité."

Il n'y a en effet aucune raison pour limiter le rôle des agences de l'eau aux seules actions de cohésion territoriale et d'aide aux populations du Tiers Monde et de négliger les actions de cohésion sociale au bénéfice des personnes en situation de précarité en France. Les agences de l'eau devraient contribuer à la fois aux politiques de cohésion sociale et aux politiques de cohésion territoriale pour établir une péréquation entre département riches et pauvres et entre département urbanisés et ruraux.

8. Conclusions. Il faut amender la loi sur l'eau pour promouvoir la solidarité

Selon le Prof. Marc Gentilini, Président de l'Académie de l'eau, "Chacun a droit à l'eau et le devoir d'en offrir à son prochain". Pour que le droit à l'eau devienne une réalité, il faudrait pratiquer la solidarité sur une plus grande échelle, il faudrait financer des mesures d'aide au bénéfice des plus pauvres en France comme on le fait déjà pour le Tiers Monde.

⁵ Art. 65 de la loi N° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Tout d'abord, il conviendrait que la loi sur l'eau traite de la question des coupures d'eau de façon compatible avec le principe que l'accès à l'eau est un droit fondamental. Elle devrait faire en sorte que les ménages trop pauvres pour payer leur eau ne soient pas privés d'eau. Il est paradoxal qu'un Gouvernement qui se préoccupe de la "France d'en bas" néglige cette mesure d'humanité élémentaire que réclament aussi bien les distributeurs d'eau que les défenseurs des exclus.

La loi sur l'eau devrait aussi aborder la question de la cohésion sociale tout autant que celle de la cohésion territoriale. En effet, les buts sont les mêmes : "l'accès à l'eau pour tous" et les institutions correspondantes sont similaires. Il faudrait introduire plus de flexibilité dans la tarification de l'eau et dans les redevances afin de venir effectivement en aide aux plus démunis.

Pour mieux lutter contre l'exclusion sociale, il faudrait amender le projet de loi sur l'eau en vue d'apporter une aide supplémentaire à un million de ménages démunis en France qui se privent pour payer leur eau à un prix de plus en plus élevé. Après avoir créé un tarif social pour le téléphone et pour l'électricité, il serait raisonnable d'en faire autant pour l'eau.

Tableau 1
COMPARAISON DE QUELQUES DÉPENSES SUPPORTÉES PAR LES
MÉNAGES PAUVRES ET LES MÉNAGES MOYENS
 (% des revenus)

<i>Dépenses pour :</i>	<i>Ménage moyen</i>	<i>Ménage pauvre (premier décile de revenus)</i>	<i>Écart relatif</i>
<i>Nourriture</i>	10	17	+70 %
<i>Transport</i>	15	8	-47 %
<i>Habillement</i>	6	6	0
<i>Électricité</i>	3	6	+100 %
<i>Télécommunications</i>	3	4	+33 %
<i>Eau</i>	1	3	+200 %
<i>Santé</i>	1	1	0
<i>Éducation</i>	1	0	-100 %

NB : si le prix de l'eau doublait, un ménage moyen devrait diminuer sa consommation d'autres biens d'environ 1 % et un ménage pauvre d'environ 3 %.

Tableau 2
INCIDENCE DU PRIX DE L'EAU SUR
LES BUDGETS DES MÉNAGES EN FRANCE
 (logements collectifs)

<i>Tranche de revenus (k€/an)</i>	<i><11.6</i>	<i>11.6 à 18.7</i>	<i>18.7 à 28.5</i>	<i>>28.5</i>
<i>Surface moyenne (en m²)</i>	51	60	70	85
<i>Dépenses pour l'eau (€/an)</i>	171	201	235	285
<i>Revenus (k€/an)</i>	7.9	15	23	50
<i>Dépenses pour l'eau (% revenu)</i>	2.1	1.3	1.0	0.6

Tableau 3
CONSOMMATION D'EAU EN FRANCE
(150 litres par personne et par jour)

<i>Hygiène corporelle</i>	39 %
<i>Sanitaires</i>	20 %
<i>Lessive /linge</i>	12 %
<i>Vaisselle</i>	10 %
<i>Boisson et préparation des repas</i>	7 %
<i>Jardins et divers</i>	12 %

Tableau 4
DÉPENSES POUR L'EAU
EN ANGLETERRE ET AU PAYS DE GALLE

<i>Type de ménage (en fonction des revenus)</i>	<i>Dépenses pour l'eau (% des revenus)</i>
<i>Ménage médian (50 %)</i>	1.3
<i>Quintile inférieur</i>	> 2.8
<i>Décile inférieur</i>	> 4.1
<i>5% les plus pauvres</i>	> 5.6
<i>2% les plus pauvres</i>	> 8
<i>1% les plus pauvres</i>	> 10.5

Tableau 5
TARIFICATION SOCIALE

	<i>Tarif réduit pour :</i>	
	<i>Pauvres</i>	<i>Familles nombreuses</i>
<i>Première tranche gratuite</i>	<i>Flandre Afrique du Sud</i>	<i>Iran</i>
<i>Première tranche à prix réduit</i>	<i>Australie Chili Colombie Mexique Panama Portugal Royaume-Uni Ukraine États-Unis</i>	<i>Barcelone, Murcie, Madrid, Séville. Bruxelles Flandre Luxembourg Grèce Royaume-Uni Malte Brésil Vietnam</i>
<i>Taxation réduite</i>	<i>Pays-Bas Flandre Bruxelles Tokyo</i>	

**PROPOSITIONS D'AMENDEMENT AU PROJET DE
LOI SUR L'EAU ET LES MILIEUX AQUATIQUES (9 mars 2005)**

INTRODUIRE LA DIMENSION SOCIALE

a) Objectif : Éviter de priver d'eau les personnes les plus démunies qui ont accumulé des impayés d'eau

Inscrire à l'art. 27. I (L. 2224-12) une disposition du type :

“Les règlements des services prévoient les cas où l'approvisionnement peut être débranché, en fixent les modalités et veillent à ce que les personnes en situation de précarité disposent d'eau potable pour leurs besoins essentiels”.

b) Objectif : Autoriser les collectivités territoriales à créer des tarifs sociaux pour l'eau si elles le souhaitent

Inscrire à l'art. 27. I (L. 2224-12-3) une disposition du type :

“En vue de favoriser la cohésion sociale, les tarifs aux usagers domestiques et les redevances assises sur l'eau peuvent, le cas échéant, être modulés compte tenu de la composition familiale ou de la situation de revenus des usagers. Les réductions ainsi consenties à des classes d'usagers ne pourront pas dépasser 50 %.”.

NB : le but est de protéger la liberté des collectivités de fixer les tarifs des services publics d'eau et d'assainissement. Sans une telle disposition, les tarifs sociaux comme il en existe pour l'électricité resteront interdits et les collectivités ne pourront pas tenir compte de la taille des familles ou des ressources faibles des abonnés dans les tarifs qu'elles adoptent.

c) Objectif : Financer une partie des actions de solidarité-eau transférées aux départements par la loi relative aux libertés et responsabilités locales (2004) (art. 65).

Inscrire à l'art. 35. II (L.213-9-2) une disposition du type :

” L'agence attribue des subventions aux collectivités territoriales et à leurs groupements pour contribuer à la mise en œuvre par ces organismes d'actions de cohésion sociale visant à favoriser l'accès à l'eau et à l'assainissement à des catégories d'usagers en situation de précarité”.

NB : Sans une disposition autorisant les agences à attribuer des subventions pour améliorer la cohésion sociale, les actions de cohésion sociale ne pourront pas être financées par les agences qui pourront seulement financer des actions de cohésion territoriale. En particulier, il ne leur sera pas possible de moduler les redevances pour améliorer la cohésion sociale qui devra de ce fait être financée par les budgets des départements sans nouvelles ressources (les départements ne peuvent plus créer une redevance ou taxe sur l'eau).