

Académie de l'Eau

**LE RÔLE DES MUNICIPALITÉS ET
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
DANS LA MISE EN ŒUVRE DU
DROIT À L'EAU**

Henri Smets
Membre de l'Académie de l'Eau

Texte publié dans
Droit de l'environnement,
Revue mensuelle d'activité juridique
n°146, pp. 52-61 (mars 2007/2)

LE RÔLE DES MUNICIPALITÉS ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'EAU

Henri Smets*

1. UN DROIT NOUVELLEMENT RECONNU

Madame la Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable Nelly Olin a déclaré le 20 décembre 2006 à l'Assemblée nationale : “Je suis très fière de voir inscrit le droit à l'eau dans le droit français”. Effectivement, l'adoption de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques n°2006-1772 du 30 décembre 2006 (LEMA) constitue un pas décisif vers la mise en œuvre du droit à l'eau car le texte adopté est d'une très grande portée : il crée un droit individuel à un bien essentiel et modifie l'esprit de la LEMA en y faisant figurer en tête de la loi une dimension sociale jusque-là pratiquement oubliée.

Le texte désormais en vigueur est :

« 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. »

Il vise chaque personne physique et non-pas chaque abonné ou chacun, ce qui permet d'y voir un droit individuel. Il concerne une quantité minimale d'eau potable destinée à la satisfaction des besoins essentiels : alimentation et hygiène. Cette eau potable ne doit pas être inaccessible, c.-à-d. trop éloignée. Son prix ne doit pas être déraisonnable puisque l'eau doit être accessible à des “conditions économiquement acceptables par tous”. On notera l'importance attachée à la question du prix de l'eau, c.-à-d. du prix des services de l'eau et de l'assainissement y compris les taxes et du prix des branchements aux réseaux. Comme l'indiquent les Maires des grandes villes, les villes redoutent “les difficultés croissantes de paiement de leurs charges d'eau par les usagers les plus démunis” (communiqué de presse du 7 décembre 2006).

* Président de ADEDE, membre de l'Académie de l'Eau et du Conseil européen du droit de l'environnement.

La LEMA a introduit pour la première fois en droit français les notions de droit de chacun à une petite quantité d'eau potable et celle de prix abordable de l'eau au bénéfice des plus démunis. Il s'agit d'un droit d'accès à un bien que la collectivité rend disponible à tous pour un usage déterminé et pas d'un droit de propriété sur un bien matériel. L'expression "droit à l'eau" n'est qu'une forme condensée du droit inscrit dans la loi et il serait abusif de prétendre que ce droit concerne, par exemple, l'accès à l'eau d'irrigation.

Concrètement, il faudra autoriser les personnes non desservies par un réseau d'eau potable à se servir à une source d'eau potable située dans la commune.¹ L'eau des aires des gens du voyage devra être disponible et d'un prix raisonnable. Il ne sera plus permis de couper l'eau des ceux qui ne sont pas en mesure de la payer sans prévoir une solution de remplacement.² Les Fonds de solidarité pour le logement (FSL)³ devront intervenir pour aider les personnes démunies à ne pas manquer d'eau.

On ne peut négliger le fait que le droit à l'eau est énoncé dans le cadre des lois et règlements et qu'il ne porte donc pas préjudice aux lois existantes figurant notamment dans le code général des collectivités territoriales (CGCT), le code de la santé, le code de l'urbanisme et le code de l'action sociale. De ce fait, la LEMA n'oblige pas à créer une alimentation en eau dans des zones trop éloignées, ni à alimenter en eau une maison en zone inconstructible, ni à rendre l'eau gratuite. Elle ne se contente pas d'affirmer que l'eau est un besoin mais précise que chacun y a droit quelles que soient ses ressources propres.⁴ Si chacun peut se prévaloir de ce droit, il reste à déterminer auprès de qui.

La portée précise de l'art. 1 de la LEMA reste à établir car plusieurs interprétations sont possibles pour un texte aussi bref. L'analyse qui suit est fondée sur les idées qui prévalaient à l'époque et qui avaient été inscrites dans la position défendue officiellement par la France lors du Forum mondial de l'eau de Mexico. Elle met l'accent sur le rôle des

¹ Ceci signifie aussi que si l'eau distribuée n'est pas potable, il faudra mettre de l'eau en bouteille ou en bombonne à disposition des habitants. L'art.1 sera considéré comme respecté si une commune installait suffisamment de bornes-fontaines d'eau potable ; en revanche, on ne peut exiger des habitants qu'ils dépendent de l'achat d'eau en bouteille près de deux cent fois plus chère. Selon la Ministre de l'Ecologie, 98% des logements sont desservis par un réseau d'eau potable et 80% par un réseau d'assainissement (*J.O. A.N.Q, N°76523, J.C. Bois, 20/6/2006*). Ceci laisserait 2% des logements hors réseau, soit 250 000 résidences principales et 250 000 résidences secondaires. Une partie de ces logements sont alimentés par un puits ou un réseau privé. Des chiffres plus faibles sont proposés par l'IFEN et l'INSEE.

² Une municipalité ne devrait plus pouvoir couper l'eau des bornes-fontaines publiques afin de priver d'eau les gens du voyage ou les SDF car il s'agirait en l'occurrence d'un acte délibéré visant à dénier le droit à l'accès à l'eau de l'art. 1 de la LEMA, ainsi que les droits du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

³ La disposition du règlement interne d'un FSL selon laquelle l'aide pour l'eau est limitée à 25% de la facture ou un trimestre sur quatre quand bien même le demandeur est sans ressource paraît contradictoire avec la notion d'eau à un prix abordable pour les plus démunis lorsque ces personnes ne peuvent pas payer 75% d'un prix trop élevé .

⁴ Cet aspect est fondamental car il ne suffit pas d'offrir l'accès à des bouteilles d'eau vendues dans des épiceries pour satisfaire le droit à l'eau. Le droit des contrats n'autorise pas à mettre en danger la vie d'une personne incapable de payer son eau du fait de la coupure d'approvisionnement impayé.

collectivités territoriales et vise à donner une interprétation libérale de ce texte dont la principale vertu est de donner une orientation générale autour de laquelle s'articulent de nombreuses dispositions en vigueur⁵ qui énoncent divers composants du droit à l'eau (par exemple, l'obligation de fournir de l'eau potable en cas de panne de distribution).

La liaison étroite entre le droit à l'eau adopté au plan interne en France et le droit à l'eau tel qu'élaboré au plan international (avec le soutien de la France) permettra d'utiliser de manière appropriée les rapports et résolutions adoptées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (par exemple, l'Observation générale N°15 sur le droit à l'eau) et par la Sous-commission pour la promotion et la protection des droits de l'homme pour définir plus précisément le contenu du droit à l'eau en droit français.⁶

Vu la formulation inscrite dans la LEMA, les règlements et les décisions des collectivités territoriales devront être conformes au droit à l'eau ainsi défini et les actes administratifs ne pourront pas être en contradiction avec ce droit. En revanche, **le droit à l'eau n'est pas un droit opposable** car aucune autorité n'a été désignée pour le mettre en œuvre.⁷ Par exemple, une municipalité ne peut être tenue de créer un réseau de bornes-fontaines ou de creuser un puits communal car aucun texte ne l'oblige à le faire même si cette action est nécessaire pour disposer de l'eau potable.⁸ Le département n'est pas plus tenu d'agir, au-delà du fait qu'il doit gérer le volet eau du Fonds de solidarité pour le logement. En matière de tarification, les municipalités ne sont pas tenues d'adopter une tarification nouvelle qui réponde mieux aux exigences du droit à l'eau, car il y a d'autres moyens d'arriver au même résultat (aide à la personne). Réciproquement, elles ne sont pas tenues de créer une aide à la

⁵ Henri Smets : "L'égalité d'accès à l'eau potable en Europe", 7^{èmes} Journées d'Etudes du Pôle Européen Jean Monnet, Université Paul Verlaine, Metz, 27-29 novembre 2006 (à paraître, 2007).

⁶ Res. 1997/18. Rés. E/CN.4/Sub.2/Res/ 2000/8. Promotion de la réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement, E/CN.4/Sub.2/RES/2001/2 (10 août 2001). Voir aussi les rapports préparés par M. Guissé : E/CN.4/Sub.2/2002/10, E/CN.4/Sub.2/2003/WP.3 et E/CN.4/Sub.2/2004/20 et la résolution finale 2006/1 et les directives E/CN.4/Sub.2/2005/25.

⁷ Cette remarque doit être tempérée par le fait que les municipalités ont la compétence sur la distribution d'eau (CGCT L. 2224-7-1). A titre d'exemple d'une disposition de droit opposable, voir art. 1 du projet de loi instituant le droit opposable au logement (texte du Sénat, février 2007) : Code de la construction et de l'habitation. Art. L. 300-1. Le droit à un logement décent et indépendant, ... est garanti par l'État à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'État, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux ... "

⁸ L'art. L.2212-2 du CGCT prescrit que "la police municipale a pour objet d'assurer...la salubrité publique". En cas de coupure d'eau pour non-paiement, l'utilisateur peut assigner le distributeur devant le TGI sur la base de l'art. 808 NCPC (dommage imminent ou risque de dommage imminent) car le manque d'eau conduit à un manque d'hygiène, de salubrité et de sécurité (voir aussi l'art. 223-1 du code pénal "mise en danger d'autrui"). Dans un arrêt du 23 décembre 2000 (Agence des foyers et résidence hôtelières privées), le Conseil d'Etat reconnaît que l'interruption de l'alimentation en eau constitue un danger imminent pour la santé publique (150 occupants du foyer en instance d'expulsion). La municipalité ou le distributeur pourrait être tenu de fournir de l'eau par borne-fontaine ou "col de cygne" sur la voie publique mais la base juridique de cette obligation n'apparaît pas clairement établie.

personne sous prétexte que l'eau est chère et que des personnes ont des impayés d'eau car cette action relève probablement du Fonds de solidarité pour l'eau (FSL) créé au niveau départemental.

L'inopposabilité du droit à l'eau dans beaucoup de cas limite son efficacité mais n'exclut pas des actions contentieuses contre une autorité qui porterait atteinte au droit à l'eau⁹, par exemple, une municipalité qui rendrait inabordable l'accès au réseau d'eau ou d'assainissement pour les plus démunis. Mais en pratique, les cas seront rares faute de pouvoir établir précisément quand l'eau est d'un prix inabordable.

Par ailleurs, il sera possible d'engager des actions contentieuses pour garantir le respect du droit à l'eau en se fondant sur des violations de dispositions existantes du droit interne¹⁰ ou sur des manquements au droit international (notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ou le Protocole eau et santé). Des distributeurs ont été condamnés à de multiples reprises pour fourniture d'une eau non conforme à la réglementation et beaucoup de maires de petits villages risquent une pareille condamnation vu la mauvaise qualité de l'eau distribuée dans 14% des réseaux de moins de 500 habitants.¹¹ Comme le disait M. le sénateur G. Miquel en matière de qualité de l'eau, beaucoup d'élus sont à la merci de n'importe quelle procédure contentieuse.¹²

Compte tenu des limitations de l'art. 1 de la LEMA, il est difficile de savoir dans quelle mesure le droit à l'eau ainsi défini implique des obligations de moyens ou des obligations de résultat. Dans une large mesure, cette question dépend du sujet particulier car si

⁹ Sur la justiciabilité du droit à l'eau, voir Henri Smets : "Pour un droit effectif à l'eau potable", annexe 3, Académie de l'eau, avril 2005.

¹⁰ Henri Smets : "L'égalité d'accès à l'eau potable en Europe", 7^{èmes} Journées d'Etudes du Pôle Européen Jean Monnet, Université Paul Verlaine, Metz, 27-29 novembre 2006 (à paraître, 2007).

¹¹ *Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France*, BIPE/FP2E, oct. 2006. Le taux de conformité bactériologique de l'eau potable en 2002 est de 85.8% pour les réseaux de moins de 500 habitants et de 96.4% pour les réseaux de 500 à 1999 habitants. Source : Min. Santé

¹² "Beaucoup d'élus sont souvent ignorants des enjeux juridiques d'une telle situation. Ils sont en réalité extrêmement vulnérables et sont à la merci de n'importe quelle crise sanitaire et de n'importe quelle procédure contentieuse." (G. Miquel : "La qualité de l'eau et de l'assainissement en France", Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, Rapport 215 (2002-2003). Une enquête effectuée en 1995 sur les unités de distribution desservant plus de 5000 habitants permanents a montré que 55% de la population a reçu au moins une fois dans l'année une eau qui ne respectait pas l'une des normes de potabilité et que pour 13% de la population (5.5 millions), le non-respect des normes a duré plus de 30 jours par an. Le risque bactériologique concerne 42% de la population de l'enquête. Selon la Direction générale de la santé, 10 à 15% des cas de gastro-entérite aiguë seraient liés à l'eau de consommation. La Circulaire n°97-2 du 27 janvier 1997 a rappelé aux collectivités que leur responsabilité pouvait être engagée pour imprudence ou négligence si l'eau du captage se révélait impropre à la consommation par défaut de protection. La situation actuelle est meilleure mais loin d'être parfaite. En 2002, 5.8% de la population française a reçu une eau dont la qualité microbiologique n'est pas en permanence exempte de bactéries. En septembre 2005, 180 communes de Seine-et-Marne ont reçu une eau non conforme et dans 72 d'entre elles, la préfecture a recommandé aux enfants et femmes enceintes de ne pas la boire. Il est regrettable de devoir constater que 14% des prélèvements dans les communes de moins de 500 habitants sont non conformes du point de vue bactériologique.

aucune autorité n'est désignée pour mettre en œuvre le droit à l'eau en général, des autorités sont désignées pour la mise en œuvre de certaines des dispositions faisant partie du droit à l'eau. Si un usager ne reçoit plus d'eau au robinet, ou si l'eau est insalubre, il pourra sûrement faire valoir ses droits comme consommateur et comme toute personne dont la vie est mise en danger.

2. LES MUNICIPALITÉS PEUVENT METTRE EN ŒUVRE LE DROIT À L'EAU SANS ATTENDRE UN DÉCRET OU UNE LOI

Comme le texte adopté est peu explicite, on pourrait considérer qu'une municipalité doit attendre que soit établi un nouveau cadre de lois et de règlements en rapport avec le droit à l'eau avant de pouvoir le mettre en œuvre ? Cette attitude prudente ne se justifie pas. En réalité, toutes les autorités responsables du secteur de l'eau peuvent - et même doivent - désormais agir dans leur domaine de compétence pour mettre en œuvre l'art. 1 de la LEMA qui ne se réfère à aucun décret d'application à adopter au préalable. La situation aurait été différente si le Gouvernement n'avait fait retirer l'amendement du Sénateur Le Grand selon lequel : "Les autorités publiques responsables de la mise en œuvre de ces dispositions sont définies par décret, lequel fixe également leurs obligations à cet égard".

Si les obligations spécifiques des différentes collectivités restent à préciser, rien n'interdit aux autorités d'agir, si elles le souhaitent, dans le cadre de leurs compétences actuelles à condition de rester dans le cadre des lois applicables. **Sans attendre de futurs lois ou décrets, les municipalités peuvent commencer à mettre en œuvre le droit à l'eau et elles doivent même modifier les dispositions de leur ressort qui seraient contraires au droit à l'eau. Elles peuvent prendre des mesures pour rendre l'eau accessible dans des conditions économiquement acceptables par tous à condition que ces mesures ne soient pas contraires à la loi.**¹³

Sans doute serait-il utile que les notions de quantité minimale d'eau à fournir ou de prix abordable¹⁴ soient précisées afin d'éviter des initiatives trop désordonnées. Mais ce n'est pas obligatoire car les questions traitées relèvent de la libre administration des collectivités¹⁵ et les municipalités pourraient même dénier au Gouvernement le droit de fixer par décret le

¹³ Code de l'action sociale et des familles (CASF). L 115-2. "L'État, les collectivités territoriales, les établissements publics dont les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les organismes de sécurité sociale ainsi que les institutions sociales et médico-sociales poursuivent une politique destinée à connaître, à prévenir et à supprimer toutes les situations pouvant engendrer des exclusions".

¹⁴ La notion de prix abordable est souvent utilisée en droit communautaire et même au plan mondial (Convention UPU, congrès de Beijing, 1999, sixième protocole ; Convention relative aux droits des personnes handicapées, 2006, art. 20, 25, 28). Mais on ne trouve pas de définition claire de ce qui est inabordable.

¹⁵ Constitution, art. 72. "Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences."

niveau de prix de l'eau considéré comme inabordable ou ne pouvant être dépassé.

Après un examen des questions relatives à la tarification et au financement du droit à l'eau, nous examinons d'autres modes d'intervention des collectivités territoriales.

3. COMMENT FINANCER LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DU DROIT À L'EAU ?

La mise en œuvre du droit à l'eau au bénéfice des personnes démunies implique de prendre en charge une partie du prix de l'eau et du prix des branchements aux réseaux lorsqu'il est élevé. Aussi faut-il identifier des sources de financement pour mettre en œuvre ce droit au bénéfice de la catégorie des personnes démunies et évaluer l'ampleur des transferts à réaliser en leur faveur.

Plusieurs voies de financement de ces transferts sont envisageables.

3.1 Le budget de l'Etat

Cette voie est probablement fermée car l'Etat a transféré en 2004 la question de la solidarité pour l'eau aux départements avec les FSL tout en versant une compensation financière. Les tentatives de renationaliser cette question ont été repoussées. La LEMA aurait pu autoriser des sources de financement autonome de la solidarité au niveau du département, par exemple sous forme d'une redevance de solidarité sur l'eau, mais elle a au contraire pris position contre cette approche de solidarité.¹⁶ Elle aurait pu attribuer des compétences aux agences de l'eau dans le domaine de la cohésion sociale mais ne l'a pas fait.

3.2 Les budgets départementaux et municipaux

Le droit à l'eau peut néanmoins être mis en œuvre en se fondant sur les mécanismes du CCAS et du FSL qui sont financés par les budgets municipaux et départementaux. Les FSL peuvent instaurer des aides à la personne et fournir des aides préventives sous forme d'une allocation d'eau comme elles le font déjà pour l'allocation énergie. Les municipalités peuvent aussi intervenir dans ce domaine. Pour financer leurs interventions dans le secteur de l'eau, les collectivités territoriales peuvent augmenter certaines taxes sur l'eau (par exemple, la redevance d'occupation du domaine public au niveau municipal et la surtaxe sur les eaux minérales au niveau départemental), mais pas créer de nouvelles taxes ou prélèvements.

Au cours des débats, Mme la Ministre de l'Écologie et du Développement Durable a

¹⁶ L'obligation de couvrir les coûts de l'eau, l'interdiction de subventionner les services de l'eau et l'absence de redevances de solidarité sur l'eau au bénéfice des départements ou des communes limitent les possibilités de financer les transferts en faveur de l'eau des ménages démunis.

estimé que l'art. 115-3 du Code de l'action sociale et des familles¹⁷ donnait la possibilité aux collectivités d'aider les personnes démunies à accéder à l'eau. Le débat sur cette question est très intéressant :

*"M. Jean Launay : Il ne s'agit pas de renvoyer aux fonds sociaux, mais d'éviter, au contraire, la création de dettes, en offrant la possibilité aux collectivités de voter des **tarifs différenciés**.*

*Mme la Ministre - **On ne peut qu'être d'accord sur le fond.** Mais les dispositions de l'article L.115-3 du code de l'action sociale ... répondent déjà à cet objectif, en instituant une aide aux plus démunis ... Les collectivités disposent donc des outils nécessaires. Si je vous ai demandé le retrait de l'amendement, c'est parce que j'estime qu'il est satisfait."*

Mme la Ministre a raison, le texte de l'art. L 115-3 autorise effectivement les municipalités à fournir une aide à des personnes démunies sans attendre qu'elles aient des factures d'eau impayées (question qui est du ressort des FSL). Il permet, par exemple, de prendre en charge à titre préventif une partie du paiement du service de l'eau des plus démunis (comme le fait déjà sur son budget la Ville de Paris pour l'électricité).

Une approche envisageable pour permettre un accès à l'eau dans des conditions économiquement acceptables consisterait à financer au nom de la cohésion sociale un programme d'aides municipales à la personne qui prendrait en charge l'équivalent d'une réduction tarifaire ou d'un tarif social de l'eau réservé aux plus démunis. Pour que cette aide à la personne joue un rôle semblable à celui d'un tarif social, il faudrait qu'elle soit effectivement financée et que les bénéficiaires puissent y prétendre comme un droit.

Lorsqu'il y a une dette d'eau, les Fonds de solidarité pour le logement (FSL) devraient intervenir pour en réduire le montant car il existe dans la loi un véritable "droit à une aide" à

¹⁷ CASF. L 115-3 . "Dans les conditions fixées par la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, au regard notamment de son patrimoine, de l'insuffisance de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques dans son logement. En cas de non-paiement des factures, la fourniture d'énergie, d'eau ainsi que d'un service téléphonique restreint est maintenue jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande d'aide. Le service téléphonique restreint comporte la possibilité, depuis un poste fixe, de recevoir des appels ainsi que de passer des communications locales et vers les numéros gratuits, et d'urgence. Du 1er novembre de chaque année au 15 mars de l'année suivante, les fournisseurs d'électricité, de chaleur, de gaz et les distributeurs d'eau ne peuvent procéder, dans une résidence principale, à l'interruption, pour non-paiement des factures, de la fourniture d'électricité, de chaleur ou de gaz ou de la distribution d'eau aux personnes ou familles mentionnées au premier alinéa et bénéficiant ou ayant bénéficié, dans les douze derniers mois, d'une décision favorable d'attribution d'une aide du fonds de solidarité pour le logement. Un décret définit les modalités d'application du présent alinéa. Lorsqu'un consommateur n'a pas procédé au paiement de sa facture, le fournisseur d'électricité, de chaleur, de gaz ou le distributeur d'eau l'avise par courrier du délai et des conditions, définis par décret, dans lesquels la fourniture peut être réduite ou suspendue à défaut de règlement. " Le jeu combiné du premier alinéa de cet article et de l'art. 1 de la LEMA peut fonder une action des collectivités territoriales, par exemple sous forme d'une aide personnalisée à l'eau (aide préventive).

charge des FSL, c.-à-d. à charge des départements et des distributeurs.¹⁸ Ce “droit” est mis en œuvre de façon très différente selon les départements car le volet eau ne constitue qu’une activité très marginale des FSL. Dans certains d’entre eux, le volet eau du FSL répond aux objectifs fixés (une aide pour 500 ménages) et dans d’autres, il n’y répond pas ou est inexistant. Des efforts devraient être faits pour que les FSL ne se contentent pas de traiter les situations les plus dramatiques.¹⁹

En 2006, les FSL sont intervenus au bénéfice d’environ 50 000 ménages démunis alors qu’il existe bien plus de 100 000 ménages démunis ayant des dettes d’eau.²⁰ Cette situation a été évoquée au cours des débats sur la LEMA mais aucune mesure n’a été prise car l’ampleur de l’action des FSL est en réalité du ressort des départements. Vu la faible importance des dettes d’eau dans l’ensemble des activités d’aide des FSL, on peut craindre que cette question continue à être négligée dans certains départements alors que la loi a créé un “droit à une aide” et pas seulement le droit à demander une aide à une administration qui a parfois d’autres priorités. En outre, aucune aide n’est distribuée par certains FSL alors que l’aide pour l’eau est un droit. Cette carence dans certains départements concernant un aspect social important mériterait sans doute d’être corrigée.

3.3 Une contribution de tous les usagers au service public de l’eau

Compte tenu des dispositions en vigueur concernant les redevances²¹, il ne sera pas possible de créer pour l’eau une redevance ou prélèvement de solidarité comme dans le cas de l’électricité ou du gaz. En effet, l’Assemblée nationale et le Sénat ont pris position contre les redevances ou contributions de solidarité pour l’eau analogue à la contribution au service public de l’électricité (CSPE) qui figure au bas de chaque facture d’électricité et il n’y aura pas non plus de fonds social de l’eau au plan départemental ou national réunissant les contributions de solidarité pour l’eau. Les usagers pourront contribuer par leurs factures d’eau à l’aide pour l’eau dans le Tiers Monde (loi Oudin-Santini) mais ils ne pourront pas aider de la même manière la population française située en dehors de la commune à avoir accès à l’eau, même pas la population de la Guyane où 12.6% de la population n’a toujours pas accès à

¹⁸ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (J.O. du 17 août 2004). L’Art. 65 crée le volet eau des FSL dans chaque département en vue d’accorder des aides pour les dettes d’eau des ménages démunis. Ces fonds sont financés par les conseils généraux mais la loi précise que les distributeurs apportent un concours financier sans en fixer le montant ou les modalités. Aucune disposition n’assure la péréquation nationale entre les FSL.

¹⁹ A Bordeaux, la Lyonnaise des eaux a augmenté en 2006 sa participation au fonds de solidarité de 50 k€ à 100 k€. A Saint-Brieuc, la régie a doublé sa participation en 2006.

²⁰ Sur les FSL, voir l’étude de l’auteur : “La prise en charge des dettes d’eau des usagers démunis” (2007). Les FSL dont les départements sont responsables fonctionnent sur la base du principe de l’abandon de créance par les opérateurs et les agences de l’eau. Ils sont abondés par les conseils généraux pour les taxes et ceux -ci reçoivent une compensation de l’Etat.

²¹ CGCT. Art. L. 2224-12-3. “Les redevances de distribution d’eau potable et d’assainissement couvrent les charges consécutives aux investissements, au fonctionnement et aux renouvellements nécessaires à la fourniture des services, ainsi que les charges et les impositions de toute nature afférentes à leur exécution”.

l'eau potable.

3.4 La péréquation interne (solidarité entre usagers)

La péréquation interne consiste à introduire au niveau du service de l'eau et de l'assainissement des particularités tarifaires qui ont pour effet de modifier les contributions individuelles des usagers au service de l'eau et de l'assainissement tout en conservant une même enveloppe globale.²² Du fait de cette péréquation, certains payent un peu plus pour que d'autres payent un peu moins. La péréquation est déjà mise en œuvre de façon non visible lorsqu'il y a unicité des tarifs dans des zones très diversifiées ou lorsque les usagers payent le même prix par litre quelle que soit leur consommation d'eau (les gros usagers subventionnent ainsi les petits usagers). Les critiques contre les péréquations internes fondées sur les distorsions de prix qu'elles induisent ne sont plus de mise car le service de l'eau peut désormais être chargé de remplir une mission de service public (accès à l'eau pour tous).

Les péréquations internes peuvent être mises en œuvre par diverses méthodes tarifaires.

3.4.1 La tarification progressive

L'art. 57. III de la LEMA (CGCT L 2224-12-4) autorise la création d'une tarification progressive à compter du 1/1/2010, décision curieuse puisque cette tarification est déjà mise en œuvre dans de nombreuses municipalités.²³

La tarification progressive consiste généralement à créer une tarification où l'utilisateur paye un prix unitaire moindre pour une première tranche de consommation. Selon les cas, il y aura au-delà de la première tranche une ou plusieurs autres tranches à des prix progressivement plus élevés. La création d'une première tranche de consommation correspondant aux besoins vitaux ou essentiels à prix réduit recueille l'approbation de la

²² Il est important de ne pas prévoir de subventions car un SPIC doit être géré à l'équilibre.

²³ Voir les travaux de M. Montginoul : "Structures de la tarification de l'eau potable et de l'assainissement en France", CEMAGREF, juillet 2004. La conclusion est que 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 Chapelle-sur-Vire (50), la part 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. Il existe un intérêt croissant pour ce type de tarification dans certaines communes (Varages, Neufchâteau). A Bordeaux, la Lyonnaise a annoncé une baisse de 10% du prix des 50 premiers m³ par abonné. En outre, elle versera 400 kE par an à la CUB pour compenser le fait que les logements collectifs ne bénéficient que d'un quota de 50 m³ par compteur ; cette aide compensatoire sera reversée aux ménages concernés. Le problème du prix de l'eau pour les familles nombreuses démunies n'a pas été résolu. La municipalité de Venelles a mis en œuvre dès janvier 2007 la fourniture "gratuite" de 10 m³ /an par abonné et de 20 m³ /an s'il y a un adulte handicapé non imposable (rabais sur l'eau de 0.8 E/m³ mais pas de rabais sur l'assainissement).

majorité des Français.²⁴

La tarification progressive a aussi des côtés moins favorables et peut sembler contraire au principe d'égalité devant les charges du service public puisque le litre d'eau ne sera plus vendu à tous au même prix, les familles nombreuses payant en moyenne l'eau à un prix plus élevé que les célibataires. La mise en place d'une tarification progressive apparaît donc comme peu compatible avec le droit à l'eau qui vise des personnes physiques et non des abonnés puisque chaque personne physique (et non chaque abonné) doit avoir accès à l'eau dans des conditions économiquement acceptables. Il ne suffit pas de fournir de l'eau à un prix acceptable aux célibataires démunis, il faut aussi le faire pour les familles nombreuses démunies, l'eau étant évidemment accessible dans des conditions économiquement acceptables pour la plupart des personnes.

Pour réconcilier le tarif progressif et le droit à l'eau, il faudrait tenir compte de la taille de la famille dans la tarification de l'eau comme cela se fait déjà en Belgique (Région flamande et Bruxelles) et dans de nombreux autres pays. Cette information existe en France (voir quotient familial pour le calcul de l'impôt sur le revenu, dégrèvements de la taxe d'habitation, caisses d'allocations familiales²⁵, etc.) mais son traitement engendre des coûts de gestion plus élevés. Pour éviter des lourdeurs excessives, on pourrait utiliser une solution intermédiaire. Elle consiste à introduire une première tranche de consommation par ménage à prix réduit pour tous et de prévoir que cette tranche sera plus grande pour les familles nombreuses (plus de deux enfants) qui se font connaître du distributeur (en réalité, cela consistera pour le distributeur à rétrocéder aux familles nombreuses qui en font la demande une part du prix payé, ce qui permet d'éviter de faire appel au syndic ou au bailleur).

La modulation tarifaire en fonction du nombre d'usagers chez l'abonné a été introduite explicitement dans la LEMA pour les abonnés "immeubles collectifs" avec multiples logements²⁶, mais pas pour les abonnés "familles" avec multiples membres. Toutefois comme le texte définissant le droit à l'eau se réfère à chaque personne physique et pas à chaque abonné, il devrait être possible de créer une première tranche de consommation à prix réduit

²⁴ Dans l'enquête effectuée par BVA pour l'Agence de l'Eau Seine -Normandie (Consultation du public sur les enjeux de l'eau à l'horizon 2015, décembre 2005), il apparaît que 75% des personnes interrogées sont favorables et 21% défavorables à cette proposition. Par ailleurs, les Français sont contre une tarification en fonction des revenus du foyer (par exemple par l'impôt). Il faut bien noter que l'eau "gratuite" peut juridiquement être mise en place mais que cette gratuité ne s'applique généralement pas à l'assainissement de sorte que l'eau dite "gratuite" coûte en réalité environ la moitié de l'eau au prix normal. En Flandre, il y a 15 m³/an d'eau "gratuite" par habitant mais seuls les titulaires du RMI bénéficient de la gratuité de l'assainissement .

²⁵ La même question s'est déjà posée pour l'électricité. Dans ce domaine, les organismes d'assurance maladie (caisse nationale d'assurance maladie, mutualité sociale agricole, etc.) communiquent, au minimum tous les trimestres, aux distributeurs ou à un organisme agissant pour leur compte, les noms, prénoms et adresses des personnes de leur ressort qui remplissent la condition de ressources exigée pour le tarif social de l'électricité ainsi que le nombre de personnes du foyer.

²⁶ En 2003, le Conseil d'Etat avait validé un tarif qui tient compte du nombre de logements alors que ceci est sans effet aucun sur les caractéristiques du service ou la distribution (deux immeubles avec même nombre d'occupants payent des prix différents selon que les occupants sont en couple dans des appartements ou seuls dans des studios plus petits).

pour faciliter l'accès de chaque personne à l'eau pour l'alimentation et l'hygiène (en Région flamande, la première tranche est de 41 litres par jour et par personne). La réduction de prix que cette mesure introduit devra être compensée par une augmentation du prix d'autres tranches de consommation. Cet aspect très limité d'une tarification familiale avait été validé par le Conseil d'Etat.²⁷

Il faut bien noter que rien dans la LEMA n'interdit explicitement de mettre en place une tarification qui prenne en compte la taille de la famille lorsque cette tarification dite "familiale" est la même pour tous (pas de discrimination selon le revenu). Une tarification familiale avec trois tranches à prix réduit a été mise en œuvre à Bruxelles avec succès.

3.4.2 La tarification différenciée

a) *Quelle catégorie d'utilisateur ?*

L'art. 57.I de la LEMA permet de créer des catégories tarifaires pour une même distribution d'eau, c.-à-d. de déroger au principe de l'égalité des usagers devant le service public.²⁸

La notion de "catégorie d'utilisateurs" ne figure pas dans le reste de la loi et n'est pas

²⁷ On pourrait affirmer que la tarification familiale n'a pas de base juridique car rien dans la LEMA ne concerne une péréquation tarifaire en faveur des familles (hormis les familles pauvres). Mais l'art. 10 du Préambule de 1947 prescrit que "La nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement". Instaurer une tarification de l'eau "anti-famille" sous forme d'une tarification progressive serait contraire à l'une des bases de la société française comme à la politique familiale constante des gouvernements successifs. Il serait intolérable de faire payer plus cher la baguette de pain au delà de la première et de même, il serait intolérable que les abonnés avec une grande famille doivent payer le m³ d'eau à un prix plus élevé au delà du premier, même si cela se justifie par d'autres considérations comme la protection de l'environnement. Le principe d'égalité entre les usagers d'un service collectif ne doit pas servir à pénaliser les familles. 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." Il s'agit d'une forme de tarification familiale 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 montre qu'en l'état actuel du droit, il est possible d'introduire un tarif familial.

²⁸ L'art. 57.I de la LEMA instaure des différences tarifaires entre catégories d'utilisateurs : " Toute fourniture d'eau potable, quel qu'en soit le bénéficiaire, fait l'objet d'une facturation au tarif applicable à la catégorie d'utilisateurs correspondante" (CGCT L. 2224-12-1). On pourrait envisager que l'eau potable de réseau soit vendue à un prix différent aux agriculteurs, industriels, commerçants, hôteliers, hôpitaux, HLM, écoles, maisons de retraite, etc. mais ces mesures ont probablement une finalité d'aide occulte à des activités économiques ou de subvention à caractère social et constituent souvent un encouragement à la surconsommation. Leur légitimité reste à établir car il n'y a pas de différence entre l'eau d'un HLM, d'un immeuble habituel, d'un hôtel ou d'une maison de retraite.

explicitée. On aurait pu croire que cet article se référait à des catégories d'usages²⁹ tels que les usages domestiques, les usages industriels et les usages agricoles mais rien ne permet d'interpréter le texte de façon aussi étroite, ni de substituer usages à usagers. On aurait pu croire aussi qu'il s'agissait des secteurs économiques qui, selon l'art. 9 de la Directive cadre sur l'eau (DCE), doivent contribuer de manière appropriée à la récupération des coûts, mais d'une part le texte fait référence à des secteurs et non des usagers et d'autre part cette partie de l'art. 9 n'a toujours pas été transposée en droit français (avec risque de condamnation à Bruxelles vu l'aide implicite à l'agriculture qui ressort de la tarification actuelle).

Si la loi avait fait référence à des catégories d'usages, on aurait pu comprendre qu'il s'agissait de généraliser au secteur de l'eau la discrimination introduite par la loi de programme pour l'outremer (n°2003-660, art. 54. III modifiant l'art L. 213-14-IV du code de l'environnement) selon laquelle les taux des redevances de prélèvement "tiennent compte de l'usage de l'eau prélevée").

Il en ressort que la notion "catégorie d'usagers" a trait à n'importe quelle catégorie à condition que la mesure envisagée réponde aux exigences ou aux objectifs de la loi. L'art. 57. I peut s'appliquer à des usagers domestiques et rien n'interdit de diviser la catégorie des usagers domestiques en sous-catégories comme on peut le faire pour les usagers industriels et traiter différemment ces usagers selon le type d'industrie (par exemple, les producteurs d'électricité et les industries manufacturières) ou encore pour les usagers agricoles et traiter différemment les petits et les grands irrigants ou les éleveurs et les agriculteurs.

La différence tarifaire fondée sur les catégories d'usagers n'avait pas été initialement conçue pour des motifs sociaux mais pourrait être utilisée pour offrir un abattement ou une aide tarifaire à une catégorie clairement identifiée d'usagers démunis maintenant que la loi a introduit différents cas selon que l'eau au tarif habituel est ou non disponible "dans des conditions économiquement acceptables".

Au cours du long débat sur un éventuel tarif social, l'Assemblée nationale aurait pu faire le lien entre le tarif social qu'elle n'a pas voulu créer³⁰ et l'art. 57. I qui autorise de créer une différenciation tarifaire. Si l'Assemblée avait voulu interdire l'emploi de cet article pour favoriser certains groupes d'usagers domestiques, il aurait été utile qu'elle précise ce qu'il faut

²⁹ LEMA. Art. 84-5. L'art. L.213-10-9 autorise des redevances de prélèvement différentes selon que l'eau est prélevée pour une alimentation en eau potable ou pour d'autres usages économiques. Une telle discrimination autorisée par la loi aurait pu paraître comme incompatible avec le principe d'égalité (la même eau prélevée dans la nappe pour alimenter un élevage ou une usine d'embouteillage serait moins taxée que celle pour une entreprise de distribution d'eau potable. Les usagers domestiques apprécieront...).

³⁰ L'Assemblée nationale n'a pas créé un tarif social mais n'a pas interdit ce tarif en tant que tel puisqu'elle n'a refusé que des amendements particuliers contenant également d'autres considérations. Un tarif social tient compte des revenus des usagers et de la taille de sa famille (voir tarif TPN de l'EDF) alors qu'une différenciation tarifaire tient compte d'une différence de statut entre des catégories d'usagers, par exemple les usagers, titulaires ou non d'une allocation déterminée sous condition de ressource.

entendre par catégorie d'usagers.³¹ De toute manière, cet article a été introduit sans spécifier quelles catégories pouvaient en bénéficier et pour quels motifs.

b) Quelles catégories d'usagers domestiques?

Pour faciliter l'accès à l'eau pour tous, on pourrait envisager de créer deux catégories d'usagers domestiques selon qu'ils éprouvent ou non des "difficultés particulières" au sens de l'art. L. 115-3 du Code de l'action sociale et des familles (qui offre le cadre législatif nécessaire à cette action). Comme il s'agit d'une "catégorie" de bénéficiaires, il faudra la définir sur la base d'un critère simple et non-pas au cas par cas ou en fonction du revenu.³² On pourrait, par exemple, considérer que les allocataires d'un minimum social³³ doivent être considérés comme étant des personnes qui éprouvent des "difficultés particulières", et définir deux catégories d'usagers domestiques selon que l'utilisateur bénéficie ou non de l'une de ces allocations. L'une de ces deux catégories pourra bénéficier d'un tarif plus faible ou d'un abattement (réduction d'un montant fixe) sur les dépenses d'un volume limité d'eau afin que cette eau soit disponible dans des conditions économiquement acceptables.

Pour faire bonne mesure, les communes pourront aussi créer un tarif réduit pour les très gros usagers³⁴ pour leur consommation d'eau potable au-delà d'un plancher élevé. Le tarif

³¹ Dans un arrêt relatif au prix de la traversée du pont de l'île de Ré (C. État, 10/05/1974, Denoyez et Chorques), le Conseil d'Etat a exposé les conditions de dérogation au principe d'égalité des usagers : " la fixation de tarifs différents applicables à diverses catégories d'usagers implique, à moins qu'elle ne soit la conséquence d'une loi, qu'il existe entre les usagers des différences de situation appréciables ou que cette mesure soit justifiée par une nécessité d'intérêt général, en rapport avec les conditions d'exploitation du service." Dans l'arrêt "Préfet de la Charente maritime" (C. État, 17/12/1982, n° 23293), le CE a rejeté la tarification sociale qui renvoie à la situation propre à l'abonné et pas à la situation de l'abonné vis-à-vis du service. Depuis l'adoption de l'art. 1 de la LEMA, la question de discrimination tarifaire pour des raisons sociales se pose de façon différente car la tarification différenciée peut être considérée comme la "conséquence nécessaire d'une loi" qui instaure le droit à l'eau et prévoit un traitement particulier à l'intention des personnes démunies. Voir : David-Nicolas Lamothe : *"Le prix de l'eau. Étude de la jurisprudence relative à la différenciation tarifaire"*, mai 2000, OIEAU et Stéphane Duroy : *La distribution d'eau potable en France. Contribution à l'étude d'un service public local*. Bibliothèque de droit public, Tome 177. Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1996.

³² Parmi les catégories envisageables, on pourrait citer les personnes handicapées, les personnes de plus de 65 ans, les abonnés avec enfants mineurs, sous condition de n'être pas imposables.

³³ Les 500 000 ménages pauvres qui sont déjà bénéficiaires du tarif social de l'électricité et les 700 000 ménages pauvres qui sont déjà bénéficiaires du tarif social du téléphone ne devraient pas attendre une nouvelle loi pour bénéficier d'une réduction sur leurs factures d'eau.

³⁴ En séparant, le cas échéant, les gros usagers industriels et commerciaux des gros usagers domestiques (immeubles d'habitation et lotissements), ces derniers n'étant pas soumis à la même augmentation tarifaire. A Djakarta, les tarifs en Rp/m³ en 2005 sont les suivants : bornes d'incendie, établissements religieux, hôpitaux et personnes très pauvres, 550 ; ménages à revenus faibles, 2450 ; ménages classe moyenne et petites entreprises, 3500 ; ménages classe moyenne supérieure et administrations publiques, 5100 ; grands hôtels, grands immeubles, banques, usines, 9750 ; activités portuaires ; 11 500. De telles différences tarifaires se retrouvent en Europe orientale et au Portugal. Ainsi, à Lisbonne, le prix de l'eau des ménages varie de 0.13 à 1.26 E/m³ selon la tranche. Ce dernier prix est applicable aux personnes morales sauf les institutions privées d'intérêt public (0.95 E/m³). La première tranche à prix très faible est de 5 m³/mois.

normal serait alors applicable à toutes les catégories d'usagers pour des consommations supérieures à un seuil lié aux usages d'alimentation et d'hygiène d'un ménage mais inférieures à un certain niveau élevé de consommation, ce qui permet de préserver le principe d'égalité de tous devant le service public.

Une telle approche pourrait sembler injustifiée car il n'y a pas véritablement de différences entre les usages d'eau potable par les différentes catégories d'usagers domestiques d'un point de vue technique, économique ou écologique. Néanmoins, des tarifs différenciés de ce type n'introduisent pas une discrimination illégitime pour le motif qu'ils répondent aux objectifs de la loi figurant à son article 1. Ce n'était pas le cas avant l'adoption du droit à l'eau placé en tête de la LEMA, mais c'est le cas aujourd'hui.

c) Les cas de discrimination autorisée

Au cours des débats à l'Assemblée nationale le 13 décembre 2006, Mme la Ministre de l'Écologie et du Développement Durable a déclaré :

"le principe d'égalité des usagers devant le service public interdit à l'administration d'instituer des différences de traitement entre des personnes placées dans des situations identiques ou comparables. En revanche, la jurisprudence autorise à établir des catégories d'usagers, avec des tarifications différentes, dès lors qu'il existe entre elles des différences objectives de situation."

Cette déclaration vise plus particulièrement des différences de situation en rapport avec les conditions d'exploitation ou avec l'objet du service ou encore des différences appréciables de situation entre les usagers. On pourrait affirmer qu'il n'y a pas de différences objectives de situation entre un usager domestique "moyen" et un usager domestique "pauvre" et que le montant des revenus ne constitue pas un motif suffisant pour introduire une différence tarifaire ou d'effet équivalent. Cet argument correspond probablement à la jurisprudence du Conseil d'Etat mais ne peut être retenu dans ce cas particulier du fait que l'art. 1 de la LEMA a introduit un élément nouveau très important (prix abordable).

Deux arguments peuvent être avancés pour contrer le fait que l'égalité des usagers serait rompue :

a) en matière de discrimination, il convient de prendre en compte la jurisprudence française et aussi celle de la Cour européenne des droits de l'homme. En particulier, cette Cour dans un arrêt *Thlimmenos c. Grèce* (2000) a précisé que "Le droit de jouir des droits reconnus par la Convention (européenne des droits de l'homme) sans être soumis à discrimination est également transgressé lorsque sans justification objective et raisonnable, des États n'appliquent pas *un traitement différent à des personnes dont les situations sont sensiblement différentes*" (§44). Les termes "sensiblement différentes" vont plus loin que "différences objectives" et par conséquent, des personnes ayant des revenus très différents peuvent se voir

appliquer des tarifications différentes.³⁵

b) les discriminations tarifaires peuvent être justifiées dès lors qu'elles répondent à l'objet de la loi qui les instaure. Dans le cas précis, l'art. 1 de la LEMA (droit à l'eau) met clairement en avant des considérations économiques et sociales dont il faut tenir compte pour définir les conditions d'accès à l'eau.³⁶ Comme le droit français connaît de multiples allocations ou tarifs spéciaux³⁷ au bénéfice des plus démunis et aussi des tarifs sociaux pour l'électricité, le gaz, le téléphone et les transports urbains, il n'y aurait rien d'incohérent à introduire une différenciation tarifaire sous forme de catégorie d'usagers et de faire ainsi appel à la péréquation tarifaire pour mettre en œuvre le droit à l'eau. A la différence de l'électricité, cette différenciation ne peut toutefois pas être financée par une contribution de solidarité car la loi ne le prévoit pas.

3.5 Faire appel aux distributeurs

Cette solution risque de ne pas satisfaire les distributeurs, voire même d'être illégale, ceux-ci n'ayant pas à financer les programmes d'aide pour l'eau en dehors des cadres définis par la loi.³⁸ Toutefois, les débats autour des mérites du FSL et de son financement insuffisant pourraient aboutir à renforcer la contribution des distributeurs à ce mécanisme (gestion directe ou déléguée) ainsi que celle des départements. Pour les délégataires, une charge nouvelle en faveur des usagers démunis peut justifier une modification du prix (CGCT L. 1411-2).

³⁵ Si la Convention européenne sur les droits de l'homme ne traite pas expressément de questions telles que le caractère abordable, il n'en est pas de même de la Charte sociale révisée (ratifiée par la France) qui fait expressément mention du logement, dont l'eau est un élément constitutif (art. 13.3 (aide au logement) et art. 31.3 (rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes)).

³⁶ L'annexe 10 du rapport "Pour un droit effectif à l'eau potable", Académie de l'Eau, avril 2005, contient la proposition (octobre 2004) de l'Académie de l'Eau au Ministre M. S. Lepeltier selon laquelle "il conviendrait d'inclure dans le projet de loi un article reconnaissant que l'accès à l'eau pour tous est un droit fondamental". Le rapport rappelait la Décision du Conseil constitutionnel n°2003-474 DC du 17 juillet 2003 : "Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit". Le commentaire du rapport de l'Académie de l'Eau était : "Si le projet de loi n'inclut pas l'objectif de faciliter l'accès à l'eau, il ne sera pas légitime de créer des différences tarifaires ou des redevances différentes pour satisfaire à cet objectif. De même, il ne sera pas possible de créer des catégories d'usagers auxquels s'appliquent des tarifs différents selon la situation de précarité de ces usagers". La LEMA a finalement fait en 2006 ce qui était envisagé par l'Académie en 2004.

³⁷ Ainsi, les tarifs des crèches et des cantines scolaires varient avec le niveau de revenu. Des catégories d'usagers a priori moins aisés bénéficient parfois de l'accès aux musées à tarif réduit .

³⁸ Par exemple, il n'est plus permis d'obliger un distributeur par une disposition du contrat à alimenter gratuitement en eau une école, un hôpital ou une maison de retraite. Ces catégories d'usagers ne peuvent pas non plus bénéficier d'un tarif spécial car elles ne relèvent pas de l'art. 1 de la LEMA. qui est limité à des personnes physiques.

3.6 Transferts en faveur des personnes démunies

Tel que formulé, le droit à l'eau concerne un volume d'eau assez faible et un nombre limité de ménages, bien inférieur au nombre de ménages qui peuvent bénéficier du tarif réduit en matière d'électricité (1 600 000 ménages selon le Premier ministre, M. J. P. Raffarin). Les plus démunis pourraient bénéficier, en plus de l'aide des FSL, d'une réduction égale à la moitié de la valeur de 50 litres par jour (18 m³ d'eau par an) et par personne pour les besoins essentiels, soit une aide équivalente à 66 € /an par ménage.³⁹ Si cette mesure bénéficiait à 800 000 ménages, son coût pour la collectivité serait de 53 M€/an, soit moins de 0.5% du chiffre d'affaires de l'eau (11 300 M€/an). Répartie sur l'ensemble des habitants, elle coûterait moins d'un Euro par personne et par an. Mais elle pourrait aussi être répartie par voie fiscale ou au prorata des consommations d'eau (ce qui serait plus régressif).

Un tel programme d'aide pour l'eau des plus démunis pourrait être expérimenté dans certains départements et municipalités qui se sont prononcés en sa faveur. L'enjeu économique sera très faible et pratiquement indolore dès lors qu'il sera pris en charge par la solidarité entre les usagers domestiques.⁴⁰

4. AUTRES MESURES DE MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'EAU

Afin de mieux respecter le droit à l'eau des personnes physiques, les autorités municipales peuvent intervenir pour limiter le droit des distributeurs à couper l'eau en cas d'impayés par des ménages démunis, droit qui figure normalement dans les contrats de délégation ou dans les règlements de service. Il en résultera un coût additionnel pour le distributeur qu'il faudra éventuellement compenser car le distributeur perdra la possibilité de procéder sans délai excessif à des coupures d'eau.⁴¹ De même, la coupure pourrait être subordonnée à l'obligation de créer une alimentation par borne-fontaine sur demande de l'autorité administrative ou municipale.

Dans la même perspective, les municipalités pourraient introduire des restrictions s'inspirant de certaines dispositions du projet de loi sur l'eau adopté en première lecture en janvier 2002 et abandonné ensuite :

- a) l'interdiction des coupures d'eau dans les immeubles d'habitation en cas de contrat

³⁹ Le tarif TPN pour les ménages démunis mis en place par EDF donnera une réduction de 57 sur les factures de 700 000 ménages à la fin de 2007. L'exemple pour l'eau est purement hypothétique.

⁴⁰ Il serait peu conforme avec l'esprit de l'art. 9 de la Directive cadre sur l'eau de faire financer la solidarité pour l'eau par des prélèvements supplémentaires sur l'industrie comme cela se fait dans de nombreux pays. Le surcoût pour les ménages des transferts sociaux pourrait néanmoins être compensé en augmentant le prix de l'eau de secteurs qui bénéficient d'une eau à un prix subventionné.

⁴¹ La coupure est soumise à l'agrément du Maire à Paris et du juge à Bruxelles. Il est interdit chez les personnes démunies à Saint-Denis (arrêté municipal).

collectif ;

b) le maintien d'un débit minimal par un limiteur lorsque le système d'aide FSL n'intervient pas.

Les municipalités peuvent aussi prévoir :

- a) la limitation de la part fixe des factures d'eau uniquement aux charges de gestion du comptage et de facturation (en attendant l'arrêté prévu par l'art. L.2224-12-4-1 qui risque d'autoriser des parts fixes relativement élevées) ;
- b) la suppression des avances sur consommation (en complément à l'art. L. 2224-12-3 sur l'interdiction des dépôts de garantie et demande de caution) ;
- c) la possibilité de payer l'eau mensuellement sans supplément ;
- d) l'interdiction des compteurs à pré-paiement (sauf avec alimentation de secours) ;
- e) l'extension des interdictions de coupure été et hiver à des personnes qui sont très démunies mais ne sont pas aidées par le FSL (par exemple, RMIste).

Elles peuvent aussi mettre en œuvre de façon plus complète leurs obligations concernant les aires de repos des gens du voyage (qui doivent être équipées en eau potable et en toilettes) et prévoir des dispositifs particuliers concernant les sans abri (eau potable, toilettes gratuites, etc.). Elles peuvent également donner un sens plus concret aux dispositions relatives à la participation au niveau municipal des usagers concernant les questions afférentes aux services de l'eau.

Des actions peuvent également être prise à un niveau territorial plus élevé pour introduire une péréquation géographique et éviter des variations trop importantes du prix de l'eau d'une commune à l'autre, ou encore pour aider à maintenir le prix de l'eau à un niveau raisonnable dans le cas où la ressource locale est tarie.

5. CONCLUSIONS

a) Malgré la concision du texte adopté sur le droit à l'eau, il ne manquera pas d'opportunités aux municipalités pour **mettre en œuvre sans tarder le droit à l'eau au niveau municipal** en utilisant l'une ou plusieurs des possibilités décrites ci-dessus.

L'absence de précisions sur la mise en œuvre du droit à l'eau ne constitue pas un motif d'inaction mais au contraire une possibilité pour les municipalités de choisir les moyens de leurs interventions au vu des circonstances locales tout en se conformant à la loi. Le texte concis décrivant le droit à l'eau ouvre un champ d'expérimentation aux municipalités.

b) Bien que la LEMA n'ait pas introduit le tarif familial ou le tarif social dans la tarification française de l'eau, elle n'exclut pas la mise en œuvre de certains aspects particuliers de ces tarifications. Il appartient aux municipalités d'**adapter leur tarification de l'eau aux nouveaux objectifs sociaux sur le caractère abordable de l'eau**. Il en

résultera une très légère augmentation du prix de l'eau, augmentation très inférieure à celle qui sera nécessaire pour répondre aux autres exigences de la politique de l'eau et des directives européennes.

En particulier, une municipalité pourra introduire :

i) le principe d'une **première tranche à prix réduit** portant sur un quota d'eau par personne du ménage de l'abonné ;

ii) une **différenciation tarifaire** entre deux catégories d'usagers domestiques en se fondant sur le fait que l'abonné est ou non titulaire de telle allocation sous condition de ressource ;

iii) une **aide préventive à l'eau** au bénéfice des personnes démunies (aide à la personne) qui serait financée par le CCAS (budget communal) ou le FSL (budget départemental) ou même par les opérateurs ;

iv) une augmentation des certaines **taxes municipales** pour financer des actions de solidarité dans le secteur de l'eau prises par la municipalité.

c) Une certaine harmonisation des actions locales destinées à mettre en œuvre le droit à l'eau serait la bienvenue car il existe un lien étroit entre le volet préventif et le volet curatif des aides pour l'eau des plus démunis. Le plan départemental d'action (PDALPD) serait sans doute l'instrument adéquat pour introduire cette harmonisation. En tout état de cause, les municipalités devraient veiller à ce que les mesures qu'elles prennent dans le domaine de l'eau soient compatibles avec ce plan départemental.

d) Un **renforcement du rôle des FSL** devrait être mis en chantier au plan départemental afin d'augmenter le nombre de ménages aidés et d'améliorer le financement de ces actions. Il conviendra sans doute d'éviter de mettre en place d'autres mécanismes de même type qui feraient double emploi avec le volet eau des FSL.

e) Comme la notion de **prix abordable** de l'eau n'a jamais été explicitée ou mise en œuvre en France, il faudrait mûrir la réflexion sur ce sujet et analyser les aspects juridiques, économiques et sociaux associés. Vu que la tarification de l'eau relève des municipalités, il serait justifié que celles-ci prennent des initiatives dans ce domaine en y associant les universités et les ONG.

f) Bien que le droit à l'eau ne soit pas à ce stade un droit opposable, il pourra faire dans certains cas l'objet de recours contentieux. Déjà, des collectivités territoriales et l'Etat ont été condamnés parce que l'eau distribuée n'était pas potable. L'introduction du droit à l'eau dans le droit français aura pour conséquence probable d'encourager un meilleur respect des lois mais aussi d'entraîner une légère augmentation du contentieux dans ce domaine.

g) Certaines personnes feront sans doute valoir que la LEMA n'avait prévu aucune

mesure particulière pour mettre en œuvre le droit à l'eau et iront jusqu'à contester le droit des municipalités à agir dans ce domaine tant qu'elles n'auront pas été expressément habilitées par une nouvelle loi ou un nouveau décret. Une telle approche serait contraire au principe de libre administration des collectivités dans un domaine de leur compétence ("les communes sont compétentes en matière de distribution d'eau potable", "les communes sont compétentes en matière d'assainissement des eaux usées", "les règles relatives aux redevances d'eau potable et d'assainissement sont établies par délibération du conseil municipal ou de l'assemblée délibérante du groupement de collectivités territoriales").

ANNEXE

Les conclusions de Martine Long Maître de conférences à l'Université d'Angers sur la tarification de l'eau

La modulation tarifaire en tenant compte de critères sociaux "ne serait pas applicable en matière de services publics industriels et commerciaux communaux et départementaux, sauf dérogation législative.

La solution reste cependant à confirmer dans sa généralité et **nul doute que sur le fondement du droit à l'accès à certains services publics** (L. 115-3 du Code de l'action sociale et des familles), le législateur sera amené de plus en plus à prévoir des dérogations à la règle de l'équilibre financier et la possibilité dans un souci d'égal accès de mettre en place des **conditions d'accès privilégiées pour les plus démunis**.

C'est ce qui a eu cours, on l'a vu, en matière de transports publics et ce qui se profile pour le **service public de la distribution de l'eau**".

Texte publié en 2001 dans
La tarification des services publics locaux,
LGDJ, Paris (page 140).