

Académie de l'Eau

DE NOUVEAUX PROGRÈS DANS LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'EAU POTABLE

Henri Smets
Académie de l'Eau, France

Avril 2013

Principales publications de l'Académie de l'Eau sur le droit à l'eau

Par l'Académie de l'Eau. Site : www.academie-eau.org

Le droit à l'eau (2002)

The cost of meeting the Johannesburg targets for drinking water (2003)

Pour un droit effectif à l'eau potable (2005)

Le droit à l'eau en Afrique et en Europe (2005)

Par l'Agence française pour le développement (AFD)

Le droit à l'eau dans les législations nationales (2005)

The right to water in national legislations (2005)

La reconnaissance officielle du droit à l'eau en France et à l'international (2006)

Par les Éditions L'Harmattan, Paris

La solidarité pour l'eau potable (2003)

Par les Éditions Johanet, Paris

La prise en charge des dettes d'eau des usagers démunis en France (2008)

De l'eau potable à un prix abordable (2009)

Le droit à l'assainissement dans les législations nationales (2010)

La mise en œuvre du droit à l'eau. Les solutions à Paris (2011)

La tarification progressive de l'eau potable (2011)

Le droit à l'eau potable et à l'assainissement en Europe (2012)

La part fixe dans la tarification de l'eau des ménages (2012)

Les nouveaux tarifs de l'eau potable (2013)

DE NOUVEAUX PROGRÈS DANS LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'EAU POTABLE

Henri Smets
Académie de l'Eau, France

Résumé : Des nouvelles dispositions législatives ont permis d'introduire plus de diversité dans les tarifs de l'eau et de poursuivre plusieurs objectifs simultanément. Il sera désormais possible de moduler les tarifs avec la taille des ménages et leurs revenus et d'introduire aussi des incitations économiques à réduire la consommation d'eau. Cette réforme devra être menée avec prudence car le principe d'égalité de traitement des usagers interdit tout excès tarifaire. Par ailleurs, il ne sera plus possible de couper l'alimentation en eau des ménages ayant accumulé des impayés d'eau.

Avril 2013

DE NOUVEAUX PROGRES DANS LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT A L'EAU POTABLE

Henri Smets,
Académie de l'Eau, France

Le droit à l'eau, reconnu par la France au plan international, vient d'être conforté par l'adoption par l'Assemblée nationale le 11 mars 2013 de nouvelles dispositions législatives à la suite du dépôt d'une proposition de loi sur la tarification progressive par le député François Brottes en septembre 2012.

L'objet de cette note est de présenter les changements apportés dans le secteur de l'eau par la loi N° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes dans ses applications au secteur de l'eau (ci-après la « nouvelle loi » dans sa version promulguée après censure par le Conseil constitutionnel). Sous l'angle des droits de l'homme, les principaux progrès concernent l'interdiction des coupures d'eau des ménages en cas d'impayés et le droit d'expérimenter le tarif social de l'eau dans les collectivités qui se portent volontaires.

1. PROTECTION DE L'ACCÈS À L'EAU

1.1 Interdiction des coupures pour impayés des ménages

Le distributeur d'eau avait jusqu'ici le droit de couper l'eau des abonnés qui avaient des impayés à l'exception des abonnés « ayant bénéficié, dans les douze derniers mois, d'une décision favorable d'attribution d'une aide du fonds de solidarité pour le logement »(CASF L115-3). En outre, il pouvait ne rétablir la distribution d'eau qu'après que tous les arriérés auront été payés. Cette solution « radicale » avait pour effet de réduire le volume des impayés à moins d'un pour cent mais aussi de condamner certaines familles à une vie indigne.

Depuis quelques années, quelques 350 000 ménages sur deux millions de ménages démunis susceptibles de ne pas pouvoir payer leur eau en France étaient effectivement protégés des coupures d'eau en cas d'impayés¹. Plusieurs propositions de lois ont été déposées au cours des dernières années pour interdire ces coupures mais n'ont pas abouti. De même, plusieurs mairies ont tenté d'interdire ces coupures par voie d'arrêtés municipaux dont la légalité a été contestée.

¹ Sur les coupures d'eau en France, voir Henri Smets : *La prise en charge des dettes d'eau des usagers démunis en France*, Editions Johanet, Paris, 2008. On estime que 500 000 foyers subissent des réductions ou suspensions de fourniture d'électricité. Une partie d'entre eux risquent en plus une coupure d'eau.

La nouvelle loi innove en instaurant l'interdiction des coupures pour toutes les « personnes ou familles » indépendamment de leurs ressources mais uniquement pour leur résidence principale². S'il veut suspendre l'alimentation en eau en cas d'impayés, le distributeur devra désormais mettre en œuvre les procédures habituelles en cas de non-respect des dispositions d'un contrat de fourniture d'eau, procédures qui sont beaucoup plus lentes.

L'interdiction des coupures d'eau des ménages n'a rien de surprenant car elle est conforme à la jurisprudence des tribunaux qui fréquemment ordonnaient le rétablissement de l'eau en urgence lorsqu'ils étaient saisis à la suite d'une coupure pour impayés chez des personnes de bonne foi. De plus, elle est aussi conforme aux recommandations de la FP2E concernant l'absence de coupures chez les personnes en difficulté. Déjà en 2002, l'Assemblée nationale avait voté l'interdiction des coupures dans les immeubles collectifs³.

La formalisation du droit de non-coupure constitue une avancée importante vers la reconnaissance formelle du droit fondamental à l'eau potable. L'eau ne peut plus être traitée comme un bien marchand comme les autres (Directive 2000/60), il s'agit d'un bien essentiel auquel chacun a droit. Les plus démunis recevront donc de l'eau même s'ils ne peuvent pas la payer mais ils accumuleront des dettes. Le volume de cette eau non payée sera très inférieur à celui de l'eau perdue dans les fuites de distribution.

En revanche, l'interdiction des coupures a l'inconvénient de favoriser les retards de paiement des factures d'eau par des personnes qui abusent du système. Aussi serait-il nécessaire d'introduire des mesures efficaces pour pénaliser les mauvais payeurs et dissuader les abonnés qui ne respectent pas les délais contractuels. Dans la plupart des cas, ces mauvais payeurs cherchent simplement à se faire de la trésorerie sur le dos des distributeurs, ce qui entraîne une hausse des coûts de gestion.

Dès 1999, le Royaume-Uni avait introduit dans sa loi le principe de l'absence des coupures d'eau pour les résidences principales⁴. Cette mesure a conduit à une forte augmentation du nombre des impayés car certains abonnés tardent systématiquement à payer

² Avec la nouvelle loi, l'art L115-3 du CASF est devenu (les changements sont en italique) : « Du 1er novembre de chaque année au 15 mars de l'année suivante, les fournisseurs d'électricité, de chaleur, de gaz ne peuvent procéder, dans une résidence principale, à l'interruption *y compris par résiliation de contrat*, pour non-paiement des factures, de la fourniture d'électricité, de chaleur ou de gaz 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. Ces dispositions s'appliquent aux distributeurs d'eau pour la distribution d'eau tout au long de l'année. *Les fournisseurs d'électricité peuvent néanmoins procéder à une réduction de puissance, sauf pour les consommateurs mentionnés à l'article L. 337-3 du code de l'énergie* ». En interdisant les coupures d'eau dans les résidences principales des personnes et familles en général (et pas seulement celles mentionnées au premier alinéa), l'interdiction des coupures s'applique toute l'année à tous les usagers domestiques pour leur résidence principale qu'ils soient abonnés individuels ou pas. En outre, les réductions de puissance électrique sont interdites pour les usagers démunis. Le silence du texte sur l'eau implique que ces réductions restent possibles pour l'eau faute d'avoir été interdites. L'interdiction des coupures d'électricité de novembre à mars en cas d'impayés même chez les ménages les plus fortunés démontre la nouvelle orientation qui érige en droit la disposition de ces biens ou services.

³ Voir art.30 du projet de loi sur l'eau adopté en première lecture le 10 janvier 2002. Art.L2224-11-1.

⁴ Water Industry Act 1999. L'exonération de coupures est très large et concerne les résidences principales de tout type (maison, appartement, bateau, mobil home), les pensions, les maisons de retraites, etc.

leur eau en violation de leur contrat. Bien que les dépenses d'électricité des ménages soient plus élevées que celles pour l'eau, le montant total des impayés pour l'eau au Royaume-Uni est 5 fois plus élevé que celui pour l'électricité (que l'on peut couper en cas d'impayés). De ce fait, chaque abonné à l'eau doit payer un supplément de 12 £/an du fait des conséquences de l'interdiction des coupures sur le comportement des abonnés⁵. En pratique, les distributeurs d'eau anglais préfèrent souvent éviter les recours judiciaires quitte à transférer sur les usagers la charge que constituent les impayés des usagers indécents. Il en est de même en France lorsque le Trésor public préfère l'admission en non-valeur qui ne lui coûte rien que l'exercice au bénéfice des régies de poursuites contre l'usager démuné. L'alourdissement des frais de gestion en cas d'interdiction des coupures est lié pour l'essentiel aux abus de certains abonnés plus qu'aux avantages qu'en retirent des abonnés démunés.

1.2 Les réductions du débit d'eau potable

Une méthode pour encourager les usagers à payer leur consommation d'eau consiste à réduire la pression et le débit d'eau si les impayés perdurent. Cette mesure de bonne gestion permet de fournir l'eau pour les besoins essentiels mais empêche l'usager de prendre une douche ou de faire fonctionner un lave-linge ou un lave-vaisselle. Elle est pratiquée dans certaines municipalités en France⁶ mais de manière probablement irrégulière depuis 2008⁷. En effet, le Décret N°2008-780 n'autorise pas les réductions de débit d'eau. Cependant une telle restriction ne trouve pas de justification dans la loi d'avant 2013 et le pouvoir réglementaire pour l'eau appartient en fait aux collectivités⁸. L'Encadré 1 donne un aperçu de la réalité des coupures en France.

⁵ Walker Report (2009) : Independent Review of Charging for Household Water and Sewerage Services. Alors qu'il y a 1.3 million d'usagers en retard de paiement pour l'électricité, il y a 4.7 millions de ménages en retard pour l'eau en 2008 (environ 1 ménage sur 5).

⁶ En 2010, à Grand Lyon, 1633 lentillages (réductions de débit) ont été effectués par Veolia en contradiction avec le décret N°2008-780 (le FSL est intervenu dans ce cadre géographique dans 1702 cas). Thonon pratique aussi le lentillage et Barneville-Carteret réduit le débit d'eau des mauvais payeurs. A Marseille, le délégataire utilise des compteurs spéciaux pour les « abonnements temporaires d'urgence à débit limité ». c.-à-d. une alimentation de secours en eau pour les mauvais payeurs. Les règlements de service de Grand Lyon et de Mont-de-Marsan prévoient les réductions de débit en cas d'impayés.

⁷ L'art. 1 du Décret 2008-780 stipule que : « Lorsqu'un consommateur d'électricité, de gaz, de chaleur ou d'eau n'a pas acquitté sa facture dans un délai de 14 jours après sa date d'émission ou à la date limite de paiement, lorsque cette date est postérieure, son fournisseur l'informe par un premier courrier qu'à défaut de règlement dans un délai supplémentaire de 15 jours sa fourniture pourra être réduite ou suspendue pour l'électricité ou suspendue pour le gaz, la chaleur ou l'eau ». Il interdit la réduction de débit pour l'eau et impose donc aux municipalités une contrainte que la loi ne prévoyait absolument pas. Avec la nouvelle loi, la question ne se pose plus puisqu'elle interdit les coupures et autorise les réductions de débit (al. 3 art. L115-3).

⁸ Voir Sénat, Question écrite N°09092 de Paul Raoult, 11/06/2009. La réponse (JO Sénat, Q 2011, N°9) ne correspond pas vraiment à la question mais indique le souhait du Ministre de faire perdurer l'interdiction des réductions de débit d'eau.

Encadré 1

LES COUPURES D'EAU POUR IMPAYÉS

Les difficultés de paiement des factures d'eau affectent un nombre considérable de ménages puisque l'on estime que 500 000 ménages bénéficient déjà de délais de paiement et que les factures d'eau sont jugées être d'un montant inabordable pour plus d'un million de ménages. Les impayés d'eau sont dus à des causes économiques réelles, la négligence et parfois la mauvaise foi.

Le taux d'impayés varie beaucoup d'un opérateur à l'autre et dépend aussi des instructions données par les maires. Il reflète dans une très large mesure la manière dont les distributeurs gèrent les relations avec la clientèle. Ainsi, le taux moyen est considérablement plus élevé dans les régies que dans les services délégués alors que les populations desservies ne diffèrent pas beaucoup. En 2010, ce taux était de 2.27% pour les régies à comparer à 0.41% dans les services délégués. Selon la dernière étude de la FNCCR, il « semble que la raison est à rechercher dans l'inadaptation des procédures de recouvrement des créances publiques (comptabilité publique, séparation ordonnateur/comptable, etc.) et du manque de moyens du trésor public dans de nombreux départements »⁹.

L'abandon des coupures pour impayés ne concerne qu'une fraction des usagers susceptibles d'avoir des impayés à savoir les ménages pour leur résidence principale. Ainsi les abonnés professionnels qui représentent environ 45 % de la consommation et 20 % des abonnés sont exclus de cette nouvelle mesure. Il en est de même de 10% des abonnés domestiques car il s'agit de résidences secondaires ou des logements inoccupés.

Dans certaines municipalités, la pratique en vigueur en cas d'impayés est de couper l'alimentation en eau. Cette action est prise avec plus ou moins de précautions pour éviter des situations embarrassantes. En principe, les exigences du Décret N° 2008-780 sont respectées mais il arrive que la coupure intervienne sans qu'il soit établi que l'abonné a effectivement reçu la facture et le rappel.

Dans d'autres municipalités comme Lyon, le règlement de service prévoit dans un premier temps de réduire le débit d'eau (lentillage) plutôt que de couper l'eau.

Dans d'autres municipalités comme Paris, la politique en matière d'impayés depuis de nombreuses années est de ne pas procéder à des coupures d'eau des ménages. Le Règlement municipal du service public de l'eau précise que « La Ville de Paris met tout en œuvre pour éviter les coupures d'eau dans les immeubles dès lors que des personnes y résident ». En 2011, plus de 44 000 ménages ont pu bénéficier de l'aide à l'eau pour un montant moyen de 70 € par foyer. Eau de Paris permet la mensualisation des factures d'eau sur simple demande, et garantit le maintien de la fourniture d'eau malgré l'absence de paiement par le syndicat de copropriété. Selon le Rapport sur le prix et la qualité du service de l'eau de 2011, le droit à l'eau est rendu effectif à travers le maintien systématique du service dans tout immeuble

⁹ Analyse comparative des services d'eau potable, Rapport collectif, Exercice 2010, FNCCR, 2012.

habité, conformément aux dispositions du nouveau règlement du service de l'eau. En 2011, Eau de Paris affirme qu'aucune coupure n'a affecté la résidence d'un ménage. L'interdiction des coupures n'aura pas beaucoup d'effets à Paris puisqu'elle est déjà en vigueur.

En revanche elle obligera à modifier son Règlement du service public de l'eau adopté en février 2013. Selon l'art. 21-3, « le branchement peut être fermé jusqu'à paiement intégral des sommes dues, quinze jours après la mise en demeure, sans préjudice des poursuites qui peuvent être exercées contre l'abonné. La réouverture du branchement intervient après paiement par l'abonné de l'arriéré, ainsi que des frais de fermeture et de réouverture du branchement. »

Ce texte bien que non impératif devra être mis à jour puisque la fermeture du branchement n'est plus possible avec la nouvelle loi dans tous les cas où le branchement dessert une résidence principale. En contrepartie, il faudra sans doute augmenter les pénalités de retard et surtout facturer ces pénalités séparément des factures de consommation d'eau pour qu'elles apparaissent comme telles en comptabilité. D'autre part, il sera nécessaire de mieux connaître les abonnés pour déterminer s'il s'agit de ménages. Un décret sera sans doute nécessaire pour définir la portée exacte de l'interdiction des coupures dans les cas où l'abonnement concerne à la fois des ménages et d'autres usagers. Pour le cas où l'abonnement ne concerne que des ménages, la mise en œuvre de l'interdiction devrait être effective dès avril 2013.

1.3 Conséquences de l'interdiction des coupures d'eau des ménages

- a) L'interdiction des coupures d'eau ne concerne pas tous les cas d'impayés mais seulement ceux des ménages et uniquement pour leur résidence principale. Elle risque de se traduire par une augmentation des impayés et donc un léger renchérissement du prix de l'eau. Pour éviter cette situation préjudiciable aux consommateurs, il convient de rendre aux services des eau le droit de réduire le débit d'eau en cas d'impayés exception faite du cas des personnes ayant des difficultés financières.
- b) Une deuxième conséquence de la nouvelle loi est qu'il existe désormais au moins deux catégories d'usagers, les ménages pour leur résidence principale et les autres usagers (les ménages pour leur résidence secondaire, les usagers professionnels, les gros consommateurs, les administrations, etc.). L'interdiction des coupures d'eau des ménages implique l'interdiction des coupures d'eau des immeubles en copropriété ou des immeubles locatifs ainsi que des immeubles hébergeant des personnes de façon collective comme les maisons de retraite. Un décret pourrait établir les catégories d'immeubles qui bénéficient de l'interdiction permanente de coupures en cas d'impayés.
- c) Une troisième conséquence est que de nombreux règlements des services des eaux devront être amendés car ils autorisent souvent ou même imposent les coupures d'eau en cas d'impayés. De plus, le Décret N°2008-780 devra être rapidement amendé au vu de la nouvelle loi et, dans ce cadre, il devrait spécifier les modalités des restrictions de débit d'eau.

2. UNE RÉDUCTION DU PRIX DE L'EAU POUR TOUS LES MÉNAGES

La nouvelle loi a introduit la possibilité de créer un tarif particulier pour « les ménages, occupants d'immeubles à usage principal d'habitation » en plus du tarif normal. Ce nouveau tarif sera probablement inférieur au tarif normal et permettra de favoriser les consommateurs d'eau à des fins domestiques. Par exemple, la part fixe sera plus faible que dans le cas du tarif normal, ce qui conduira à harmoniser le prix du litre d'eau pour tous les ménages d'une même collectivité. De même, on pourra introduire une première tranche à bas prix unitaire pour couvrir les besoins essentiels des ménages. Plus le tarif particulier sera favorable aux abonnés domestiques et plus il faudra en compensation augmenter le tarif des autres usagers et, en particulier, celui des usagers professionnels.

Cette disposition à visée sociale est formulée de manière restrictive car le ménage doit occuper un immeuble à usage principal d'habitation. Elle pourrait signifier que le prix de l'eau sera plus élevé pour des ménages qui occupent des immeubles qui ne sont pas à usage principal d'habitation, par exemple le logement du concierge du lycée dans la mesure où il dispose d'un compteur individuel. Dans le cas d'un pensionnat, le tarif particulier devrait sans doute s'appliquer pour la partie logement, mais ce ne sera sans doute pas le cas car l'immeuble est à usage principal d'enseignement. On pourrait même exclure du bénéfice de cette disposition les ménages occupant d'immeubles à usage principal de villégiatures, c.-à-d. les résidences secondaires ou occasionnelles.

Le cas des immeubles à usage mixte (ensemble de commerces, de professions libérales et de ménages) pose un problème car seuls les ménages font partie de la nouvelle catégorie tarifaire¹⁰. Lorsqu'il y a un abonnement collectif, il faudra identifier la proportion de ménages dans l'immeuble car il serait non conforme au texte de la loi de fournir l'accès à un tarif réduit à d'autres que des ménages. Connaissant la proportion de logements « résidences principales » de ménages chez l'abonné, il sera possible d'appliquer le tarif réduit à la même proportion de la consommation d'eau. Pour éviter les abus, il faudra sans doute demander au syndic d'établir la liste des ménages et la proportion de leurs tantièmes dans la copropriété afin de pouvoir les faire bénéficier du tarif réduit.

La création de catégories d'usagers par disposition législative soulève la question de sa création par les collectivités organisatrices elles-mêmes, par exemple une catégorie d'usagers professionnels ou une catégorie usagers municipaux¹¹. Dans de nombreuses collectivités, il

¹⁰ Le texte de la loi ne se réfère pas à des occupants d'immeubles d'habitation, mais à des ménages, occupants d'immeubles à usage principal d'habitation (catégorie inspirée de la loi SRU avec les immeubles à usage d'habitation, les immeubles à usage mixte d'habitation et professionnel ou commercial, les immeubles à usage professionnel ou commercial, les immeuble à usage autre que d'habitation, les immeubles à usage d'hébergement). Assimiler des locaux utilisés par des non-ménages à des locaux utilisés par des ménages sous prétexte qu'ils sont dans un même immeuble d'habitation paraît une démarche irrégulière. Les locaux des professions libérales ou les bureaux du secteur tertiaire peuvent parfaitement être traités de manière différente des appartements des ménages.

¹¹ De nombreux règlements de services créent des catégories tarifaires que la loi ne prévoit pas. Voir par exemple, le nouveau tarif du SIAEP Segala pour préserver son tarif dégressif. A Grenoble, il y a 7 catégories d'usagers : usagers domestiques, usagers domestiques sociaux, usagers collectifs sociaux, usagers collectif autres, usagers professionnels, usagers publics et usagers gros consommateurs. Les tarifs de faveur pour les

existe des catégories tarifaires non prévues par la loi, ou des arrangements spéciaux, qui pourraient ne pas être en conformité avec le principe d'égalité et qui peuvent induire des charges anormalement élevées pour les ménages.

Encadré 2

LES DROITS DES PERSONNES DÉMUNIES CONCERNANT L'ACCÈS À L'EAU

Le droit français reconnaît déjà plusieurs éléments du droit à l'eau, notamment dans les articles suivants qui concernent des usagers démunis :

Code de l'environnement. Art. L210-1

... 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.

Code de l'action sociale et des familles. Art L115-3

...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, ... dans son logement.

Ces droits ne sont actuellement mis en œuvre que de façon très partielle faute de précisions sur la collectivité responsable et les cas d'intervention.

3. UN VOLUME D'EAU QUASI GRATUIT POUR TOUS

La loi autorise depuis 2006 à donner accès à une quantité limitée d'eau à un prix réduit dans le cadre d'un tarif progressif. Cette mesure permet de fournir à un prix plus faible de l'eau pour satisfaire les besoins essentiels des usagers. Elle présente un intérêt tout particulier pour les ménages d'une personne qui sont un groupe très important parmi les abonnés. Elle peut même inclure une modulation du volume de la première tranche avec la taille du ménage (voir ci-dessous section 4.6.d).

Quelques collectivités ont décidé de réduire le prix de la distribution d'eau à un montant symbolique mais aucune n'est allé jusqu'à la gratuité car il reste à payer l'assainissement. Si les redevances de distribution d'eau et d'assainissement de la première tranche peuvent être nulles, les usagers devront néanmoins payer les redevances des agences de l'eau et celles de Voies Navigables de France y compris la TVA associée.

usages communaux font problème car ils transfèrent une partie de la dépense de la puissance publique sur les usagers domestiques (qui n'ont pas à subventionner la consommation d'eau des services dépendant de la municipalité). Viry-Châtillon a créé un tarif pour les ménages, un tarif pour l'administration et un tarif professionnel.

La nouvelle loi permet de donner accès à l'eau de manière gratuite aux usagers démunis dans le cadre de l'expérimentation moyennant « un tarif progressif, pouvant inclure une première tranche de consommation gratuite ». Cette gratuité qui déroge à l'art. CGCT L 2224-12-1 (toute fourniture d'eau fait l'objet de facturation) est une simple possibilité. Pour la mettre en oeuvre, il faudrait que l'usager démuné bénéficie non seulement de la gratuité de la distribution et de l'assainissement, mais en outre d'une aide préventive pour couvrir le coût des redevances des agences correspondant à la première tranche. Cette hypothèse paraît assez théorique¹² car le prix de l'eau sans la distribution et l'assainissement est très faible. En outre, aucune collectivité n'a mis en oeuvre une première tranche de consommation gratuite en ce qui concerne la distribution et l'assainissement.

4. DE NOUVELLES MESURES EN FAVEUR DES MENAGES DEMUNIS

Les ménages démunis concernés par le prix de l'eau¹³ constituent un groupe d'environ un à deux millions de ménages¹⁴ parmi lesquels une majorité paye son eau et une petite fraction a des impayés d'eau. Ces personnes bénéficient de droits particuliers liés à leur état de précarité (Encadré 2). Pour ces personnes, le montant de la facture d'eau dépasse fréquemment un montant jugé élevé, à savoir 3% de leurs revenus¹⁵. Il serait également envisageable de leur verser des aides préventives pour l'eau à condition que ces aides

¹² A Viry-Châtillon, il existe une réduction de prix sur le montant de la facture de 2.7%, ce qui implique que personne ne bénéficie d'une première tranche gratuite même si la consommation est très faible.

¹³ Les personnes concernées appartiennent au décile inférieur de revenu, plus particulièrement aux 3% de personnes qui ont un revenu inférieur à 40% du revenu médian. Un ménage de 4 personnes qui consomme 120 m³/an à 4 €/m³ a une dépense d'eau et d'assainissement de 480 €/an. Si ce ménage est titulaire du RSA Socle, il a un revenu de 872 €/mois soit 10 461 €/an. Sa consommation d'eau dépasse la limite de 3% puisque le rapport du prix de l'eau au revenu est de 4.6%. Pour ramener la dépense à 3%, il faudrait fournir une aide de 166 €/an. Pour verser 33% d'aide préventive pour l'eau à 3% de la population, il faut disposer de 1% du montant total des factures d'eau. Un effort de solidarité de cette ampleur est parfaitement envisageable.

¹⁴ La FP2E estime que 200 000 ménages dépassent pour la facture d'eau et d'assainissement le seuil de 3% des revenus (Aqua, 2011) et la Ministre Nathalie Kosciusko-Morizet (communiqué du 9 février 2011) déclare que « Pour 2 millions de foyers, la facture d'eau dépasse 3 % de leurs revenus » tandis que M. Chaussade (Suez) considère que de 1 à 2 millions de ménages dépassent les 3% (Le Parisien, mars 2012). Le CGEDD retient le chiffre de 2 millions de personnes (1 million de ménages). Voir I. Monteils et P. Rathouis : *Accès à l'eau et à l'assainissement dans des conditions économiquement acceptables* (Rapport de mission sur la mise en oeuvre de l'article 1^{er} de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.), Rapport CGEDD n° 007643-01, juillet 2011. Compte tenu des calculs détaillés effectués par la CAF, l'estimation de un million de ménages paraît la plus fiable. Le nombre de ménages effectivement aidés à Dunkerque est de 10% des abonnés tandis que pour la régie TWVW (Gand), il est de 7%. Ces chiffres montrent que la solidarité pour l'eau peut apporter une aide à un nombre non négligeable de bénéficiaires.

¹⁵ Il existe un consensus pour estimer que les dépenses d'eau et d'assainissement ne devraient pas dépasser 3% du revenu. Voir les Déclarations des Secrétaires d'Etat Ch. Jouanno (juin 2010) et B. Apparü (janvier 2011) et le Rapport du CGEDD. Cette limite est utilisée par le SEDIF et est utilisée comme plafond à ne pas dépasser dans la proposition de loi de la députée M.G. Buffet. La nouvelle loi apporte son soutien au choix éventuel de la limite de 10% pour les dépenses d'énergie. Si cette limite entrerait en vigueur, la limite correspondante pour l'eau sera probablement proche de 3%. Pour l'énergie, 4 millions de ménages seraient bénéficiaires de la nouvelle loi. Dans ces conditions, favoriser un million de ménages pour l'eau paraît assez cohérent. Les aides à prévoir pour l'énergie représenteraient 250 € pour 4 millions de foyers. Pour l'eau, les aides pourraient atteindre 70 € pour 1 million de foyers. Les questions sociales pour l'accès à l'eau sont donc moins significatives au plan financier.

soient financées. L'Encadré 3 donne la part de l'eau dans le revenu pour les personnes bénéficiant de la CMU-C (4.3 millions de personnes ou 2 millions de foyers). Comme le prix moyen de l'eau est de 3.6 €/m³ en 2009, on constate que le seuil de 3% pour la facture d'eau n'est probablement dépassé que dans moins de la moitié des foyers relevant de la CMU-C, c.-à-d. moins d'un million de foyers. Les personnes les plus affectées par le prix de l'eau sont des ménages bénéficiant du RSA Socle et les ménages démunis situés dans les zones où l'eau coûte plus de 5 €/m³.

Encadré 3

PART DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT DANS LES DÉPENSES D'UN MÉNAGE À LA LIMITE DE LA CMU-C (% du revenu)

Taille ménage et revenu annuel	Consomm. m ³ /an	Prix moyen TTC de l'eau en €/m ³				
		3	4	5	6	7
1 pers. 7 934 €	50	1.9	2.5 //	3.2	3.8	4.4 %
4 pers. 16 662 €	120	2.2	2.9 //	3.6	4.3	5.0 %

NB : Une personne seule bénéficiant de la CMU-C gratuite (revenu : 661 €/mois) avec une consommation de 50 m³/an à 5 €/m³ consacre 3.2% de ses revenus à l'eau. Si l'on se réfère au plafond de revenu pour l'ACS (10 711 €/1 personne, 22 494€/4 pers.), la limite de 3% n'est dépassée que si l'eau coûte plus de 6.6 €/m³. Dans la zone Ouest de Dunkerque, le prix de l'eau approche 5 €/m³. A Paris où le prix de l'eau est de 3.1 €/m³, les titulaires du RSA socle (425 €/mois pour une personne) dépensent 3% pour l'eau.

4.1 Les nouvelles mesures tarifaires

La nouvelle loi autorise pendant une période d'expérimentation (CGCT LO1113-1) de moduler le tarif en « tenant compte des revenus ou du nombre de personnes composant le foyer ». Elle n'oblige pas les collectivités territoriales organisatrices des services d'eau et d'assainissement et les groupements auxquelles elles ont transféré cette compétence (ci-après les collectivités) à adopter une tarification progressive comme dans le cas de l'énergie.

La modulation permet d'attribuer un tarif plus réduit aux plus démunis et donc de leur permettre d'avoir accès à l'eau dans des conditions économiquement acceptables (Encadré 2). La modulation du tarif peut consister à utiliser des tarifs différents pour des catégories de personnes ayant des revenus différents telles que les personnes ayant un revenu inférieur ou égal au RSA Socle, les personnes ayant un revenu supérieur au RSA Socle mais inférieur au plafond de la CMU-C gratuite et les personnes ayant un revenu supérieur au plafond de la CMU-C gratuite. En revanche, il paraît peu vraisemblable que des collectivités choisissent d'indexer le prix de l'eau sur le revenu car le but poursuivi est la protection de l'accès à l'eau pour les ménages démunis et pas la redistribution des

revenus¹⁶.

Les collectivités pourront préserver leur tarif binôme ou faire appel à un tarif faiblement progressif ce qui aura peu d'effets sur la consommation, ou encore à un tarif fortement progressif pour avantager les petits consommateurs et décourager les grandes consommations. Toutefois, la nouvelle loi plafonne le prix unitaire de la tranche supérieure pour éviter de soumettre les grands ménages ou les gros consommateurs à des tarifs prohibitifs. Elle précise que « le prix au mètre cube de la tranche de consommation supérieure ne peut toutefois excéder plus du double du prix moyen du mètre cube pour une consommation de référence fixée par arrêté du ministre chargé de l'environnement et du ministre chargé de la consommation ». Cette limitation ne concerne toutefois que les tarifs progressifs soumis à expérimentation. Pour les autres tarifs progressifs, le prix unitaire de la tranche supérieure, par exemple pour plus de 500 m³/an, peut dépasser deux fois le tarif unitaire moyen pour un ménage consommant 120 m³/an¹⁷.

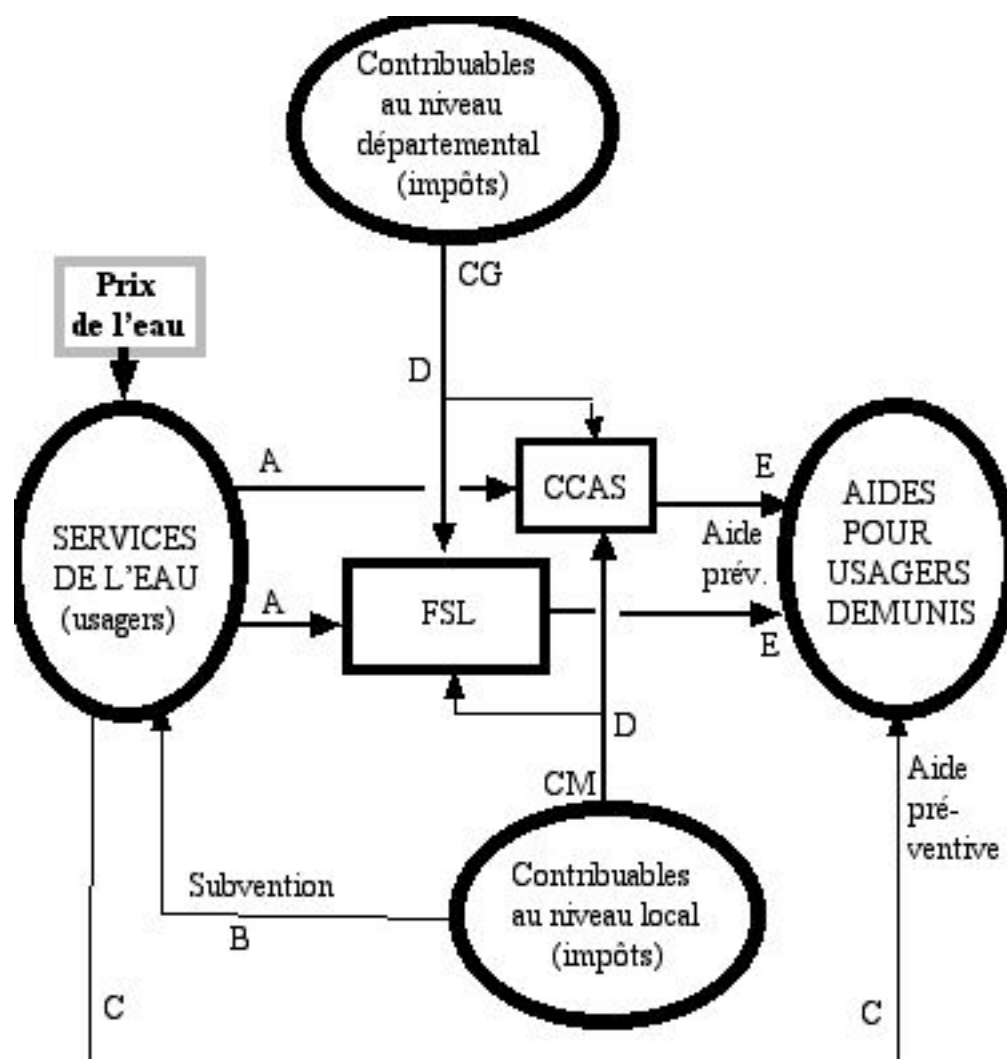
La nouvelle loi est favorable à la généralisation du tarif progressif ; elle reconnaît tout l'intérêt « de tarifs tenant compte de la composition ou des revenus du foyer » dans le cadre des mesures de mise en application de l'article L210-1 du code de l'environnement pour des abonnés domestiques (« chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous »). Elle apporte son soutien à l'acceptation des tarifs sociaux destinés à venir en aide aux personnes démunies¹⁸, tarifs que beaucoup de responsables considéraient comme illégaux¹⁹ même après l'adoption en 2006 de l'art. L210-1 du Code de l'environnement. Comme le tarif social est présenté comme découlant d'une dérogation à la loi, il faudra adopter une loi nouvelle pour pouvoir faire appel aux tarifs sociaux pour l'eau au delà de mars 2018.

¹⁶ La modulation du tarif progressif de l'eau en fonction de la taille du ménage est mise en œuvre dans de très nombreux pays. Au contraire la modulation en fonction du revenu est très rarement pratiquée (par exemple , au Chili) hormis les cas où les ménages sont répartis en deux catégories (ménages ordinaires et ménages démunis). On trouvera des exemples de ce type de tarif social en Flandre, à Malte, à Madrid, Lisbonne, Florence, Naples et Rome (voir Henri Smets : *Les nouveaux tarifs de l'eau potable*, Edit. Johanet, Paris, 2013).

¹⁷ C'est le cas pour la distribution d'eau à Pradines, Roquevaire et Pont-de-Claix. Les usagers concernés pourront sans doute estimer que le prix payé dépasse largement le prix du service rendu. La municipalité risque de perdre les plus gros consommateurs qui se fourniront directement dans la nappe.

¹⁸ La loi N°2013-312 qualifie les personnes démunies de différentes manières : 1) « en situation de précarité ou ayant des difficultés de paiement de leurs factures d'eau », 2) « dont les ressources sont insuffisantes », 3) « en situation particulière de vulnérabilité ».

¹⁹ En 1982, le Conseil d'État a déclaré l'illégalité d'une délibération par laquelle un syndicat intercommunal accorde à certaines personnes âgées ou invalides des dégrèvements de la redevance. Il 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 (Arrêt "Préfet de la Charente-Maritime" (7/12/1982, n° 23293, Lebon, p. 427). Depuis lors, il y a eu un retournement de jurisprudence pour les services publics administratifs et la loi LEMA a instauré un tarif abordable pour l'eau.



Aides tarifaires indirectes, tarif social et aides directes des abonnés

Figure 1. FINANCEMENT DES AIDES POUR L'EAU DES USAGERS DÉMUNIS

A : Versements par les services de l'eau aux FSL ou aux CCAS

B : Subventions municipales pour l'eau

C : Aides tarifaires et aides directes par les services de l'eau (financement des aides pour l'eau par des subventions croisées et par des subventions municipales)

D : Financement des FSL et CCAS par les contribuables

E : Chèques eau remis par les FSL et les CCAS

NB : La nouvelle loi a autorisé la subvention B et l'augmentation de la subvention A mais n'a pas créé de financements au niveau national ou de taxes sur la consommation d'eau.

D'autre part, il paraît difficile d'affirmer que le tarif social est non conforme au principe constitutionnel d'égalité²⁰, puisque le Conseil constitutionnel ne l'a pas relevé lorsqu'il a examiné la nouvelle loi et en a retoqué la partie relative au tarif progressif de l'énergie. Déjà en 1995, le Conseil constitutionnel a estimé qu'il appartient au législateur « de prévenir, par des dispositions appropriées, des ruptures caractérisées d'égalité dans les possibilités d'accès des personnes défavorisées à un logement décent » .(Avis du Conseil constitutionnel sur la loi N° 97-75 du 19 janvier 1995 sur la diversité de l'habitat (J.O., 21/1/1995). Ce qui est vrai pour l'accès au logement l'est aussi pour l'accès à l'eau, autre bien essentiel. Dans les deux cas, il s'agit de droits fondamentaux.

La nouvelle loi met également l'accent sur la composition des ménages et autorise dans le cadre de l'expérimentation, la modulation des tarifs de façon à éviter de pénaliser les familles nombreuses. Comme indiqué ci-après (section 4.6.d), la modulation avec la taille du ménage a déjà été acceptée par le Conseil d'Etat et ne constitue pas vraiment une nouveauté.

La prise en compte de la taille des ménages en plus du nombre de logements dans le cas d'un abonnement collectif permet de donner à chaque personne un quota égal d'eau à tarif réduit et de faire varier le volume de la tranche à prix normal avec la taille du ménage. L'égalité de traitement entre les abonnés est réalisée s'il n'existe qu'un seul tarif de l'eau pour tous les abonnés mais avec une modulation pour tenir compte des caractéristiques des ménages compte tenu de l'appui de la Constitution pour les politiques sociales et les politiques familiales. En revanche, la création de tarifs très différents pour une même consommation d'eau pour les usagers professionnels et les usagers non professionnels ou pour différents usagers professionnels risque d'attirer la censure du Conseil constitutionnel.

4.2 Des aides non tarifaires pour faciliter l'accès à l'eau

Les aides ou les modulations tarifaires ne sont pas les seuls moyens de rendre le prix de l'eau plus abordable. Les FSL, les CCAS, ou encore pendant la période d'expérimentation, les services assurant la facturation de l'eau peuvent verser une aide aux foyers ayant des difficultés pour le paiement de leurs factures d'eau et dont les ressources sont insuffisantes. La modulation de ces aides préventives avec le revenu ou la taille du ménage est déjà permise et ne nécessite aucune autorisation. En particulier, des chèques eau peuvent être distribués sans avoir à se prévaloir d'une dérogation²¹. En revanche, l'intervention du service de facturation dans la distribution de ces aides ou le versement au FSL de plus de 0.5% des redevances collectées doit être effectué dans le cadre de l'expérimentation. Il en est de même de toute modulation d'un tarif progressif avec le revenu. On notera que la nouvelle loi spécifie que les services de l'eau peuvent verser des subventions aux CCAS lorsque les FSL n'interviennent pas. Ils peuvent aussi le

²⁰ Le Conseil Constitutionnel considère que « 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 avec l'objet de la loi qui l'établit » (Cons. const., n°87-232 DC du 7 janvier 1988, *Loi relative à la mutualisation de la Caisse nationale de crédit agricole*, parue au J.O. du 10 janvier 1988). La déviation du principe d'égalité répond à l'intérêt général de donner accès à l'eau à tous, un droit que la France a reconnu comme droit de l'homme au niveau international.

²¹ Pour un aperçu des initiatives récentes concernant les chèques eau, voir Henri Smets : *Les nouveaux tarifs pour l'eau potable*, Edit. Johanet, Paris, 2013.

faire dans le cadre de conventions entre le FSL et les CCAS.

4.3 Un financement solidaire des mesures sociales

Une importante nouveauté apportée par la nouvelle loi est de permettre pendant la durée de l'expérimentation un financement des mesures sociales selon des méthodes anciennement interdites. Concrètement, la nouvelle loi permet d'introduire deux modalités en dérogation de la loi existante concernant les sources de financement au niveau local ou départemental (Figure 1).

D'une part, les collectivités concernées par l'expérimentation peuvent subventionner un service de l'eau « pour tout ou partie du montant de l'aide attribuée par le service pour le paiement des factures d'eau des foyers en situation de précarité ou ayant des difficultés de paiement de leurs factures d'eau ». Cette aide sociale pour l'eau sera donc supportée par les budgets municipaux et, de ce fait, par les contribuables locaux. Sans cette dérogation, les services de l'eau auraient dû supporter la charge des mesures sociales (tarif social ou aide préventive).

D'autre part, les services de l'eau (régies et délégations) sont désormais autorisés à consacrer plus de ressources à subventionner le fonds de solidarité pour le logement et, s'il n'intervient pas dans le domaine de l'eau, le centre communal ou intercommunal d'action sociale. Dans ces cas, les aides pour l'eau sont supportées par le consommateur d'eau même si cela n'apparaît pas explicitement. En effet, il sera possible d'introduire dans le contrat de délégation une disposition de financement du FSL ou du CCAS. Il en est de même pour les régies.

Alors que la loi Cambon (N° 2011- 156, CGCT, art. L2224-4) plafonnait le volume total des aides pour l'eau à 0.5% des montants hors taxes des redevances d'eau ou d'assainissement perçues, la nouvelle loi autorise des volumes d'aides quatre fois plus importants (2%) mais uniquement dans le cadre de l'expérimentation. A ce niveau, il sera possible de financer les aides préventives pour l'eau qui s'avéreront nécessaires même dans les régions pauvres.

Dans l'exposé des motifs de l'une de ses propositions d'amendement, le Gouvernement a précisé que « l'aide à l'accès à l'eau pour les foyers les plus démunis est mise en place à recettes constantes ». Autrement dit, ces aides pour l'eau ne seront pas financées par une nouvelle taxe ou par une nouvelle contribution obligatoire sur les factures d'eau analogue à la contribution au service public de l'électricité (CSPE). De ce fait, aucun mécanisme spécifique de solidarité pour l'eau n'a été créé au plan national. Chaque département ou collectivité devra trouver lui-même le financement des solutions choisies pour venir en aide aux plus démunis²². Cette solution est semblable à celle retenue par le Sénat en 2011 (financement des aides de chaque département par une redevance de

²² Le nombre de bénéficiaires d'une aide éventuelle pour dépassement de la limite de 3% du revenu a été calculé par la CNAF. Dans les départements métropolitains, le nombre de ménages bénéficiaires par rapport au nombre de ménages dans le département est compris entre 1.5 et 4.5% des ménages à l'exception de 6 départements en situation particulière de vulnérabilité (Seine-Saint-Denis, 5.13% ; Ille-et-Vilaine, 5.1% ; Pas-de-Calais, 5% ; Finistère, 4.74% ; Nord 4.71% ; Aisne 4.68%). Sont compris entre 4 et 4.5%, la Seine-Maritime, la Manche, l'Orne, le Morbihan, la Charente-Maritime, la Loire et le Lot-et-Garonne. En Ile-de-France, les Yvelines ont un taux nettement plus faible (1.83%) que les autres départements, ce qui contraste avec la Seine-Saint-Denis (5.13%).

1% collectée au niveau départemental). Antérieurement, plusieurs propositions de loi dans lesquelles figurait un financement au niveau national avaient été présentées mais n'avaient pas été adoptées.

4.4 Un meilleur accès aux données socio-économiques sur les ménages

La nouvelle loi précise que les organismes de sécurité sociale, de gestion de l'aide au logement ou de l'aide sociale²³ fournissent aux services engageant l'expérimentation les données nécessaires pour établir la tarification sociale de l'eau ou pour attribuer une aide au paiement des factures d'eau (impayées) ou une aide à l'accès à l'eau aux foyers dont les ressources sont insuffisantes (aide préventive), la Commission nationale de l'informatique et des libertés étant préalablement consultée en application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Cette disposition encouragera les CAF à transférer aux services de l'eau les données indispensables pour mener une politique sociale de l'eau sans introduire des obstacles techniques ou des contraintes économiques lourdes. Cette disposition s'applique uniquement lorsqu'il y a expérimentation et pour autant que le besoin des données soit avéré. Elle concerne par exemple la taille de la famille et le montant de ses ressources²⁴.

Cette disposition est particulièrement importante car les coûts de gestion qu'implique la mise en œuvre des dispositifs d'aide sociale risquent d'être élevés s'il faut constituer de nouvelles bases de données ou entamer des procédures complexes. La nouvelle loi oblige les collectivités engageant l'expérimentation à calculer « les coûts de gestion rendus nécessaires par la mise en œuvre du dispositif d'aide sociale, afin de les comparer au volume d'aides apportées ». Comme les volumes moyens d'aide accordée à un ménage démuné seront sans doute inférieurs à 60 €, il faudra rechercher des procédures automatisées et non des traitements au cas par cas²⁵.

Le traitement des données individuelles devra respecter la confidentialité afin de ne pas porter atteinte à la vie privée. La CNIL ne manquera pas de rappeler que les données transmises ne peuvent être utilisées que pour les actions prévues lors de leur transmission ; il est hors de question de se servir des données personnelles pour des motifs commerciaux ou de publicité.

²³ On notera par ailleurs que la nouvelle loi en matière d'eau ne se réfère pas aux administrations fiscales qui fournissent pourtant ce type de données dans le cas des aides pour l'énergie.

²⁴ Le 13 février 2013, Mme la Ministre Delphine Batho a déclaré au Sénat que « les adresses des logements et le nombre de personnes composant chaque ménage sont des données déjà connues ». Recalculer les factures avec ces données ne présentera pas de difficultés particulières mais implique de changer les modèles de facture. En outre, il faudra mettre à jour annuellement le nombre de personnes prises en compte dans la tarification des ménages. Les mêmes données pourront servir pour l'eau et l'énergie.

²⁵ Cette disposition vise à éviter de mettre en place un système qui obligerait à dépenser environ 20 € par ménage aidé (frais de constitution de dossier et d'examen en commission, frais de courrier, etc.) pour finalement accorder 40 € d'aide à ce ménage. Elle aboutit au recours à des fichiers informatiques à traitement automatique au lieu du cas par cas.

4.5 La consultation obligatoire des CCSPL

La nouvelle loi rend obligatoire la consultation des CCSPL avant l'expérimentation et oblige à les informer du déroulement et des résultats de l'expérimentation. Cette disposition est importante car la consultation préalable du CCSPL en matière tarifaire n'était pas obligatoire. Dans les nombreuses collectivités qui n'ont pas de CCSPL, aucune consultation n'est explicitement prévue.

Parmi les usagers directement concernés, seuls les associations de locataires sont impliqués pour suivre l'expérimentation. On notera que les associations oeuvrant pour la protection de l'eau, les organisations de consommateurs ou les associations caritatives sont ignorées.

4.6 Les questions laissées en suspens

La loi Brottes avant qu'elle ne soit partiellement censurée par le Conseil constitutionnel concernait à la fois la tarification de l'énergie et la tarification de l'eau mais en apportant des solutions différentes.

a) les ménages sont obligatoirement soumis à un tarif progressif pour l'énergie mais pas pour l'eau bien que cela soit le cas dans de nombreux autres pays. La raison est que la loi ne peut imposer ce choix aux collectivités qui gèrent librement leurs services d'eau et d'assainissement (Constitution, art. 72, « 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. »). De plus, adopter un tarif progressif pour l'eau aurait signifié de changer le régime tarifaire de plus de 90% des collectivités organisatrices. Il s'agit pourtant d'une mesure utile car elle aurait permis de créer une première tranche de consommation d'eau à un prix plus faible²⁶.

b) La nouvelle loi ne précise pas ce qu'il faut entendre par des conditions économiquement acceptables ou par un prix abordable alors que pour la plupart des responsables français²⁷, la limite à ne pas dépasser est un montant de la facture d'eau et d'assainissement pour des usages essentiels de 3% des revenus du ménage. Elle ne se réfère pas non plus au respect d'un objectif d'abordabilité. La formulation d'un tel

²⁶ Philippe Kaltenbach, Sénat : Proposition de loi n°296 visant à assurer l'effectivité du droit à l'eau (janvier 2013). Cette proposition concerne essentiellement l'obligation de créer un tarif progressif et social pour la distribution d'eau ; elle n'a pas été inscrite à l'ordre du jour ayant été retoquée sur base de l'art.40 de la Constitution. La mise en place obligatoire du tarif progressif de l'eau avait été envisagée par le candidat Hollande mais n'a pas été retenue par le Gouvernement.

²⁷ Marie-George Buffet, Assemblée nationale : Proposition de loi N°121 visant à mettre en œuvre le droit à l'eau (juillet 2012). Cette proposition vise à plafonner les dépenses d'eau des ménages à 3% de leurs revenus, seuil qui recueille un très grand soutien. La réalisation de cet objectif peut être financée au niveau des conseils généraux dans la limite de 2% des redevances d'eau et d'assainissement inscrit dans la nouvelle loi. Une proposition similaire avait été présentée antérieurement.

objectif dans une loi aurait constituer un progrès certain mais n'est envisageable que si les financements correspondants sont effectivement rendus disponibles.²⁸

- c) En matière d'énergie, le tarif social est une obligation. En revanche, la nouvelle loi autorise seulement la mise en place d'un tarif social de l'eau mais ne l'impose pas. Elle laisse aux collectivités le soin de choisir entre le recours à un tarif social ou à des aides préventives. Certaines collectivités choisiront même de ne rien faire dans ce domaine quand bien même cela aboutirait à ne pas respecter les dispositions instaurant certains éléments du droit à l'eau (Code de l'environnement L210-1 et Code de l'action sociale et familial, L115-3).
- d) La nouvelle loi ne précise pas la quantité d'eau nécessaire pour les besoins essentiels alors qu'elle fixe le volume normal de consommation d'énergie. Elle ne précise pas comment la consommation normale d'eau est modulée avec la taille du ménage alors qu'elle définit la consommation respective d'énergie des divers membres d'un ménage.

Encadré 4

L'ARRÊT DU CONSEIL D'ETAT « COMMUNE DE BOUGNON »

Dans un arrêt "Commune de Bougnon" (12 juillet 1995, N° 157191), le Conseil d'Etat avait validé une tarification "selon les modalités suivantes en ce qui concerne la "consommation familiale" : 3.5 m³ par personne et par mois de résidence au prix de 2.50 F le m³ au-delà du quota ainsi désigné le prix du m³ passe à 10 F." Cette tarification familiale est fondée sur un quota d'eau à bas prix par personne et non par abonné. Le Conseil d'Etat a donc autorisé des quotas annuels différents auxquels s'appliquent des tarifs unitaires identiques.

Cet arrêt démontre qu'il est permis d'introduire en dehors de l'expérimentation un tarif "familial" si ce tarif ne module que le volume d'eau avec la taille de la famille. Ainsi il serait permis de moduler la taille de la première tranche en fonction du nombre de personnes dans le ménage.

En outre, le Conseil d'Etat a considéré dans la même affaire « que le conseil municipal pouvait légalement, en vue d'éviter le gaspillage de l'eau et sans méconnaître le principe d'égalité des usagers du service public, tenir compte de la différence de situation existant entre les résidents permanents et les habitants ne résidant pas de manière permanente dans la commune pour attribuer à ces derniers, dont les besoins annuels en eau sont inférieurs à ceux des résidents permanents, un quota de consommation inférieur ».

On ne pourrait être plus clair pour considérer que les résidents secondaires et les résidents principaux peuvent être traités différemment.²⁹

²⁸ L'art. 6 de la loi Brottes avant censure fait allusion au niveau d'inabondabilité pour l'énergie (« Dans un délai de neuf mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport étudiant la possibilité et les modalités de mise en œuvre d'un bouclier énergétique pour les plus précaires, afin de garantir qu'aucun ménage ne dépense plus de 10 % de ses revenus pour ses besoins énergétiques dans le cadre d'une consommation normale d'énergie. »).

²⁹ A titre d'exemple, une municipalité pourrait instituer une première tranche de 30 m³ par an à 0.1 € pour les résidences principales et de 5 m³ par an à 0.1 € pour les résidences secondaires. L'écart tarifaire serait de 25 € si

4.7 Conséquences de la nouvelle loi sur les tarifs sociaux de l'eau

- a) L'appui officiel donné au tarif social de l'eau met fin à une période d'incertitude sur le bien fondé de cette solution utilisée dans de nombreux pays. La nouvelle loi permettra de légaliser les initiatives prises par certaines collectivités en matière tarifaire. A titre d'exemple, le tarif éco-solidaire de Dunkerque ou la tarification multiple de Viry-Châtillon pourraient être soumises à l'expérimentation.
- b) La mise en œuvre de tarifs sociaux ou la fourniture d'aides préventives pour l'eau permet de mettre en œuvre le principe selon lequel l'accès à l'eau doit être réalisé à un prix abordable pour l'utilisateur. La nouvelle loi permettra aux collectivités d'atteindre cet objectif mais n'en fait pas une obligation. En fait, tout dépendra des financements disponibles.
- c) Si l'on souhaite éviter de pénaliser les familles importantes en cas de tarif progressif, il est nécessaire de tenir compte de la taille du ménage desservi. La loi en vigueur n'excluait pas cette possibilité mais ne la prévoyait pas non plus. De ce fait, on avait tendance en France à ne pas autoriser la modulation des tarifs en fonction du nombre de personnes desservies alors que cette mesure était pratiquée dans les autres pays utilisant le tarif progressif (Belgique, Espagne, Italie, Portugal, etc.). En fait, le Conseil d'Etat avait validé cette modulation (Encadré 4). La nouvelle loi prévoit également cette modulation dans le cadre de l'expérimentation.
- d) En cas d'expérimentation, les collectivités peuvent désormais moduler le prix de l'eau des ménages en fonction de leurs revenus selon des principes similaires à ceux utilisés pour le paiement des cantines scolaires ou des leçons des conservatoires de musique (services publics administratifs). Cette disposition est très importante car elle autorise les tarifs sociaux qu'il y ait ou non un tarif progressif.
- e) La nouvelle loi a été rédigée comme si cette modulation en dehors de l'expérimentation était illégale (pas de modulation tarifaire de l'eau fournie par un service public à caractère industriel ou commercial (SPIC)). Il semblerait que les experts « officiels » reprenant des avis émis avant 2006 considèrent que les tarifs de l'eau doivent être les mêmes pour tous les usagers domestiques alors que ceux pour l'électricité peuvent être modulés avec le revenu. Cette question est pourtant très controversée^{30 31}.

le prix de la deuxième tranche est de 1.1 €/m³. L'identification des résidences secondaires sera effectuée pour mettre en place le tarif progressif de l'énergie puisque ces résidences ont droit à un quota différent.

³⁰ Henri Smets : Le rôle des municipalités et des collectivités territoriales dans la mise en œuvre du droit à l'eau, *Droit de l'environnement*, Revue mensuelle d'activité juridique, n°146, pp. 52-61 (mars 2007/2) (site Académie de l'eau <http://www.academie-eau.fr>).

³¹ Les Prof. Jacques Moreau et Philippe Billet ont pris position dès 2007 en faveur du tarif social. « Une telle discrimination sociale peut facilement apparaître comme une « conséquence nécessaire » de la LEMA, dès lors que l'article 1er de la loi pose le principe d'un droit à l'eau, le décline en précisant son contenu qui constitue autant de limites à ce droit (pour l'alimentation et l'hygiène) et en marque les conditions d'application (conditions économiquement acceptables par tous). Il ne paraît donc pas juridiquement déplacé de soutenir l'idée qu'une discrimination entre usagers domestiques fondée sur des critères sociaux est « la conséquence nécessaire d'une loi », ainsi que le requiert la jurisprudence. » Jacques Moreau et Philippe Billet : Prix de l'eau : discrimination en fonction des catégories d'usagers et tarification sociale, FNCCR (2007). Selon le Pr. Ph. Billet, « Le fait d'instaurer des discriminations tarifaires en fonction des ressources n'entre donc pas en contradiction avec le droit communautaire...elles constituent souvent une condition d'application du principe d'égalité dans la mesure

f) Application aux immeubles avec compteur collectif.

Alors que la tarification progressive prenant en compte le nombre de logements peut déjà être mise en place, cette solution présente en fait peu d'utilité parce qu'elle aboutit à traiter de façon égale des consommations très différentes (une grande famille et une personne seule dans un logement de même taille payent le même prix pour l'eau alors que les consommations sont différentes). Avec la nouvelle loi, on pourra connaître et prendre en compte le nombre de personnes dans chaque ménage résidant à l'adresse de l'abonné. Les grands ménages ou les ménages démunis pourront recevoir une aide préventive particulière pour compenser le fait que le tarif appliqué pour l'immeuble ne tient pas compte des caractéristiques socio-économiques des occupants (nombre plus élevé de personnes dans certains logements, présence de personnes démunies).

g) Prise en compte des frais de gestion

Une avancée significative introduite par la nouvelle loi est la prise en compte explicite des coûts de gestion associés à la mise en œuvre des dispositifs d'aide. En effet, le recueil de données socio-économiques, leur vérification éventuelle et le traitement de ces données pour calculer le montant de l'aide sont des opérations coûteuses en temps si elles ne sont pas automatisées. Les expérimentations devront porter notamment sur le calcul de ces coûts de gestion.

h) Une fenêtre d'expérimentation ouverte pendant une période limitée

La possibilité de mener une expérimentation au sens de la nouvelle loi n'est ouverte aux municipalités que pendant une période de 20 mois. Pour pouvoir moduler le tarif progressif avec le revenu ou la composition de la famille ou encore pour pouvoir faire financer les aides sociales par la collectivité ou les usagers de l'eau, les collectivités devront en faire la demande avant le 31 décembre 2014. Aucune expérimentation ne pourra être autorisée pendant la période 2015-2017. Les résultats de l'expérimentation seront évalués avant la fin 2017 et une nouvelle loi devrait être adoptée en 2018 pour autoriser au delà de mars 2018 certaines modalités dérogatoires aux dispositions tarifaires actuelles. Le débat sur la tarification de l'eau n'est pas prêt de s'arrêter.

où elles permettent l'accès de tous au service de distribution de l'eau et peuvent ainsi être interprétées comme entrant dans l'objet même du service public», « La Cour de justice de l'Union européenne « permet donc le traitement différencié des usagers et substitue même une obligation de le faire, dans la mesure où elle considère qu'il y a une discrimination irrégulière à traiter ... de manière identique des situations différentes », sous réserve d'une différence appréciable de situation, laquelle peut, le cas échéant, dépendre de la situation sociale de l'utilisateur. Voir Philippe Billet : « La solidarité contrariée des usages de l'eau dans le cadre de la directive 2000/60 sur l'eau et de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques », communication à la journée d'étude Eau et société : enjeu de valeurs, Paris – 6-7 novembre 2008, version révisée 14 nov. 2010). Voir aussi : Ph. Billet : La LEMA et la tarification sociale de l'eau», in « La loi sur l'eau et les milieux aquatiques », Actes du Colloque du Groupe interdisciplinaire de droit de l'environnement (Faculté de droit de Dijon, 11 avril 2007) : Droit de l'environnement n° 152, oct. 2007, pp. 260-264, ainsi que Ph. Billet : Le renforcement de la solidarité en matière d'accès à l'eau. A propos de la loi n° 2011-156 du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement : JCPA 2011, n° 2383.

5. CONCLUSIONS

Les diverses mesures autorisées par la nouvelle loi introduisent des dispositions très favorables à la mise en oeuvre du droit à l'eau conformément aux engagements internationaux de la France. En particulier, les ménages ne subiront plus la pénalité de devoir vivre sans eau potable au robinet et sans toilettes dans le logement en cas d'impayés. Pour éviter les abus de certains usagers refusant d'honorer leurs dettes quand ils le peuvent, il faudra permettre aux distributeurs de réduire le débit d'eau fourni aux ménages ayant accumulé des impayés s'ils ne sont pas bénéficiaires d'une aide sociale.

Conformément aux engagements pris par le Gouvernement³², des mesures ont été prises pour faciliter le recours au tarif progressif pour l'eau sans porter atteinte aux intérêts des familles nombreuses. La nouvelle loi permet de satisfaire des objectifs sociaux en introduisant dans le secteur de l'eau des modalités de tarification qui étaient permises pour l'électricité et le gaz, mais pas pour l'eau. Les changements apportés par la nouvelle loi respectent pleinement le principe de libre administration des collectivités ; ils constituent un pas dans la bonne direction et comportent peu d'obligations. Les vraies avancées seront faites par les collectivités qui prendront les mesures concrètes de mise en oeuvre du droit à l'eau. Promouvoir ce droit nécessitera des transferts financiers entre ceux qui ont accès à tous les biens essentiels et ceux qui manquent de tout. La nouvelle loi permet de tels progrès mais n'oblige pas les municipalités à prendre les mesures sociales qui s'imposeraient. Elle autorise les municipalités à innover pour mettre en oeuvre le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement mais ne les oblige pas à agir dans ce sens.

A la fin de la période de l'expérimentation, il faudra adopter une autre loi pour autoriser les collectivités qui le souhaitent à utiliser les dispositions ayant fait l'objet de l'expérimentation :

- a) prise en compte du revenu ou de la catégorie de revenu,
- b) définition des différentes catégories d'usagers,
- c) accès aux données informatiques pour la tarification,
- d) versements des services de l'eau et de l'assainissement aux CCAS/CIAS,
- e) création éventuelle d'une redevance de solidarité.

A cette occasion, il sera sans doute utile de formaliser le principe que les tarifs de l'eau applicables à différentes catégories d'usagers doivent être équitables et non-discriminatoires. Il faudra aussi préciser ce que signifie un tarif abordable de l'eau car cette notion essentielle au plan social n'a pas été précisée dans la loi malgré le consensus qui existe à son sujet.

³² En juillet, 2012, J.M. Ayrault a déclaré: « Nous mettrons en place une tarification progressive avec un double objectif social et écologique, le gouvernement y travaille déjà pour que cette mesure prenne effet très rapidement. ». En septembre 2012, il a déclaré : « la loi autorisera les collectivités locales qui le souhaitent, à mettre en place une tarification progressive de l'eau, conformément aux engagements qu'avait pris le président de la République avant les élections. ». D'une tarification progressive obligatoire, on est passé à une tarification progressive purement optionnelle.