

Académie de l'Eau

**LE FINANCEMENT DES AIDES
POUR LES DÉPENSES D'EAU
POTABLE DES MÉNAGES**

Henri Smets

*Extraits de l'ouvrage à paraître aux
Editions Johanet*

Janvier 2014

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 (2004)

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 pour l'eau potable (2013)

Henri Smets
Membre de l'Académie de l'Eau

LE FINANCEMENT DES AIDES POUR LES DÉPENSES D'EAU POTABLE DES MÉNAGES

Evaluation des aides pour la prise en charge partielle des factures d'eau potable et d'assainissement des ménages en situation de précarité et comparaison des divers moyens d'assurer le financement de ces aides en France.

Assessment of aid for the payment of part of drinking water and sanitation bills of poor households and comparison between various methods for financing such aid in France.

Janvier 2014

Remerciements

L'auteur remercie très vivement les membres de l'Académie de l'Eau et les représentants des ONG membres de la Coalition Eau ou de France Libertés qui ont participé aux débats préalables à la rédaction de cet ouvrage. Ses remerciements vont aussi à Marc Lambert et Patrick Flicoteaux pour leur appui et leurs remarques judicieuses.

Résumé

En France, la loi prescrit que chacun a droit à de l'eau potable à un prix abordable mais ne définit pas ce qu'est un prix abordable et ne précise pas quel organisme est chargé de faire en sorte que le prix payé soit effectivement abordable. La situation réelle est peu satisfaisante puisque plus d'un million de ménages n'ont accès à l'eau qu'à un prix généralement considéré comme étant excessif pour eux. Tous les responsables sont conscients de cette situation mais ne s'accordent pas pour prendre les mesures nécessaires pour résoudre ce problème social. Plusieurs lois très utiles ont été adoptées mais aucune ne va assez loin.

Cet ouvrage porte sur la mise en œuvre de solutions destinées à rendre l'eau abordable pour les plus démunis dans le contexte français. Il identifie les bénéficiaires d'aides destinées à réduire la charge financière de l'eau et montre que ceux-ci appartiennent pour l'essentiel à la catégorie des titulaires du RSA SoCle. Elle prend en compte le fait qu'il existe dans le pays un consensus pour considérer que le prix de l'eau est inabordable lorsque la facture d'eau et d'assainissement dépasse 3% des revenus effectifs du ménage. Une réduction tarifaire ou une aide portant sur une partie de la facture d'eau permettrait de rendre la dépense d'eau plus supportable. Globalement, il faudrait consacrer à cette question environ 50 M€ sur l'ensemble des dépenses d'eau et d'assainissement (10 000 M€/an HT).

Si l'évaluation des besoins d'aide ne pose pas de réels problèmes, il n'en est pas de même lorsqu'il faut identifier qui couvrira la dépense de solidarité pour l'eau que ce soit sous la forme d'une réduction tarifaire ou d'aides préventives. Huit lois et propositions de lois concernant le financement des aides pour l'eau sont examinées et comparées. On analyse aussi des suggestions de la société civile.

En pratique, la tendance dominante a été de faire appel à la bonne volonté des uns et des autres mais sans créer d'obligations au niveau national. Certaines municipalités et certains délégataires ont créé volontairement des tarifs sociaux et ont distribué des aides préventives. Dans quelques cas, ils sont même venus en aide à 10% de la population desservie. Pour faciliter la généralisation de ces initiatives, il faudrait définir les solutions acceptables pour le financement des aides et rendre ces financements aussi pérennes que possible.

Cette étude identifie différentes options qui répondent à l'objectif d'aider les plus démunis mais sans augmenter le prix moyen de l'eau des ménages et sans créer de nouvelles taxes. La tarification différenciée mise en place par quelques municipalités présente de grands avantages. Depuis peu, les municipalités ont été autorisées à subventionner les services d'eau pour mener une politique tarifaire sociale. Cette aide pour l'eau pourrait être financée au niveau local ou en augmentant certaines taxes existantes comme celle sur les prélèvements d'eau au sein des agences de l'eau ou celle sur les eaux embouteillées mais dans ces deux cas, il faudrait adopter une disposition législative à cet effet.

Les expériences françaises et étrangères montrent que dans un pays développé, le prix de l'eau peut être abordable pour tous à condition d'introduire des mesures particulières de solidarité au bénéfice des plus démunis. Dans le contexte français, l'initiative devra venir des municipalités, le législateur ayant mis en place récemment les instruments adaptés. En conclusion, il est parfaitement possible de mettre en œuvre en France le droit à l'eau sans engendrer des difficultés particulières au plan financier et sans dépendre de l'adoption de nouvelles taxes. Pour y parvenir, il faudrait faire appel à plusieurs approches différentes et non à une approche nationale unique.

Summary

In France, the law specifies that everyone is entitled to have access to drinking water at an affordable price but does not define what is an affordable price and does not specify which official body is entrusted to ensure that the price paid is truly affordable. The actual situation is unsatisfactory because over a million households have access to water at a price which is generally deemed to be excessive for them. All responsible parties are aware of this situation but do not agree among themselves on the necessary steps to solve this social issue. Many very useful laws have been adopted but none of them goes far enough.

This study deals with the implementation of solutions to make water affordable to very poor people in France. It identifies the beneficiaries of aid to alleviate the burden of water expenses and shows that they mainly belong to the category of holders of the RSA Socle supporting scheme. It takes into account that there exists a consensus in the country to consider that the price of water is unaffordable when the water and sanitation bill exceeds 3% of the effective household income. A tariff related rebate or an aid covering part of the bill for water would make the water expenses more bearable. Overall it would be necessary to provide about 50 M€ as aid out of a total of 10 000 M€ for water and sanitation expenses.

While the assessment of aid needed for water does not raise any real problem, it is a very different matter when having to identify who would cover the expenses for water solidarity, either as a tariff rebate or as a preventive aid. Eight laws and bills on the issue of financing water aids are examined and compared. An analysis is also made of proposals from the civil society.

In practice, the trend so far consists in calling upon the good will of the various parties involved but without creating any obligation at national level. Some municipalities and some contractors created social tariffs and preventive aids of their own will. In certain cases, they provided aid to 10% of the users. To facilitate generalisation of such initiatives, one should define solutions considered to be acceptable for the financing of aid and ensure that financing would be sustainable.

The study identifies various ways for reaching the objective to aid poor users without increasing the price of water for households and without creating new taxes. The differentiated tariff implemented by a few municipalities has great merits. As a result of a new law, municipalities may subsidize water services to carry on a social tariff policy. Such aid can be financed at local level or by increasing existing taxes such as the one on water abstraction within water agencies or the one on bottled water but in both cases a legislative decision would be required.

French and foreign experiences show that in a developed country the price of water may be affordable for all provided that special solidarity measures are introduced in favour of poor users. In the French context, the initiative should probably come from municipalities because the law makers have already adopted the necessary instruments. In summary, it is perfectly possible to implement the right to water in France without creating particular financial problems and without creating new taxes. To reach this goal, it will be necessary to use different approaches rather than a single solution applicable to the entire country.

PRÉFACE

Dès 2000, dans la Charte sociale de l'eau, l'**Académie de l'Eau** a proposé que la "*solidarité entre riches et pauvres*" donne accès à l'eau et à l'assainissement pour tous, y compris pour les plus démunis. Cette approche a été retenue dans la Loi française qui prescrit à la fois le droit individuel à l'eau à un prix abordable, à défaut, le droit à une aide.

Malgré cet engagement, plus d'un million de ménages en France doivent toujours consacrer à l'eau potable une part excessive de leurs ressources. Le droit individuel à l'eau reconnu par la loi est resté vaine promesse faute d'avoir reçu une définition précise. Alors que l'accès gratuit aux soins pour les plus démunis a été mis en place et que des aides pour l'énergie sont distribuées sur une grande échelle, les difficultés d'accès à l'eau potable restent ignorés ou insolubles.

Cette situation est due au fait que le législateur n'a pas identifié les autorités responsables en matière d'aide pour l'eau et n'a pas décidé son financement, en dépit de plusieurs tentatives au Parlement : la France a certes reconnu le "droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement" au plan international mais ne l'applique pas réellement au plan national !

Consciente de l'*ineffectivité* du droit à l'eau en France, notre Académie a chargé l'un de ses membres, **Henri Smets**, de procéder à une analyse détaillée des différentes difficultés à vaincre et des propositions avancées pour rendre effectif ce droit ; l'objectif étant avant tout d'identifier les sources de financement les plus appropriées pour résoudre un problème social et de désigner qui, des responsables politiques, devaient être mobilisés.

Il existe en théorie de nombreuses solutions pour financer les aides pour l'eau. Encore faut-il définir les conditions d'accès à cette aide et quelle instance peut être sensibilisée et activée. Le législateur, pour que le droit à l'eau devienne réalité jusqu'aux banlieues déshéritées, doit faire en sorte que tous ceux qui pourraient être privés d'eau soient aidés quel que soit leur lieu de résidence, à partir du moment où leurs revenus justifient une aide.

C'est avant tout aux responsables des **collectivités territoriales** de prendre des initiatives pour apporter une aide aux plus démunis. Ce coût reste modique et il est inutile d'envisager la création d'une nouvelle taxe ou d'augmentation compensatrice du prix de l'eau.

Les réalisations innovantes de plusieurs municipalités françaises pour rendre effectif ce droit, avec le concours d'entreprises délégataires, prouvent que les problèmes sociaux liés au prix de l'eau sont solubles et que d'autres municipalités devraient prendre modèle sur celles qui ont réussi à résoudre les difficultés sociales.

Mais, pour éviter les disparités entre les différentes collectivités selon le lieu d'habitation (ville, banlieue, campagne, région géographique, etc.), il convient que l'aide au niveau local soit complétée par un plan d'ensemble au niveau national de solidarité concernant l'accès à l'eau pour tous.

L'Académie de l'Eau est convaincue qu'il est indispensable de clarifier le concept de prix abordable et de rechercher des solutions pragmatiques. L'eau c'est la vie. La refuser serait un meurtre.

Pr. Marc Gentilini
Président de l'Académie de l'Eau

LE FINANCEMENT DES AIDES POUR LES DÉPENSES D'EAU POTABLE DES MÉNAGES

Introduction :

UN DOSSIER EN PANNE DANS UN CONTEXTE ECONOMIQUE DIFFICILE

Un droit reconnu mais virtuel

En France, le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit reconnu de tous dont chacun, en principe, peut bénéficier. L'accès à l'eau potable est garanti, les prix sont relativement faibles et la qualité est élevée. L'accès à l'eau potable n'est pas un problème dans un pays où elle coule à tout moment au robinet de 99% des logements.

Mais pour plus d'un million de ménages en France, le droit à l'eau reste une vaine promesse car l'eau est trop chère au regard de leur revenu. Comme le disait le député Jean-Paul Chanteguet, Président de la Commission du développement durable,

« le droit à l'eau est un droit pour tous sauf pour les pauvres ».

Or la pauvreté est bien présente en France alors que le chômage atteint des sommets inégalés. Il faut agir pour que même les plus démunis bénéficient du droit à l'eau.

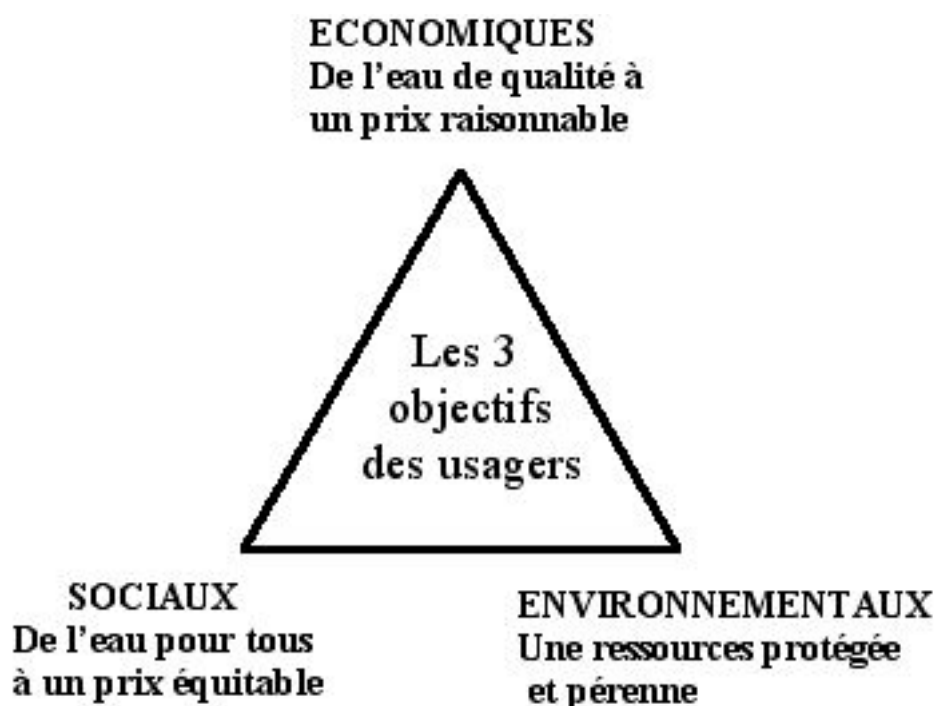
Selon Catarina de Albuquerque, Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement¹, pour que le droit à l'eau soit une réalité,

« Les services d'eau et d'assainissement doivent être d'un coût **abordable** pour l'ensemble de la population tout en lui permettant d'acquérir d'autres biens et d'accéder à d'autres droits de l'homme comme le droit au logement, à l'alimentation ou aux services de santé. Cette exigence est réalisable, par exemple, par l'intermédiaire d'une structure tarifaire efficace permettant aux foyers les plus pauvres de payer un prix moins élevé pour une quantité minimum d'eau ».²

¹ C. de Albuquerque et V. Roaf : *Droit au but, bonnes pratiques de réalisation des droits à l'eau et à l'assainissement*, ERSAR, 2012.

² Les extraits suivants montrent l'importance accordée aux questions d'abordabilité et d'aide préventive par le Comité des droits de l'homme : « le droit à l'eau et à l'assainissement suppose que les États tiennent compte de la durabilité sociale dans leur quête de fonds. En vertu de ce droit, les États ont l'obligation de veiller à ce que les prix des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement restent abordables et soient adaptés aux besoins des groupes marginalisés et vulnérables. Chaque pays est également tenu de garantir la mise en place d'un filet de sécurité pour les personnes qui ne peuvent s'acquitter de la totalité des frais ». « Ainsi, la tarification des services (de même que la fiscalité) doit être ciblée et adaptée aux personnes les plus défavorisées ou vivant dans la pauvreté. La mise en place de tarifs spéciaux en cas de pénurie, de pénalités ou de prix plus élevés pour la consommation non essentielle d'eau, de tarifs progressifs par tranches bien conçus et de subventions pour les personnes dans le besoin, de même que la prise en compte des aspects institutionnels et de la distribution des revenus dans le régime fiscal, sont des exemples d'approches qui

Cet ouvrage est consacré à la solution du problème de l'accès à l'eau et à l'assainissement des plus démunis dans un pays très développé où subsistent des poches de pauvreté. Il vise la mise en œuvre de structures tarifaires et d'aides directes pour rendre l'eau abordable pour les plus démunis et pour tous ceux qui sont sans emploi. Comme l'expose le Grand Orient de France, « Les conséquences dramatiques au plan social et humain de la crise financière sur la vie économique amènent à construire de nouvelles solidarités ».



DE EAU POTABLE : UN DEVELOPPEMENT DURABLE FONDÉ SUR 3 OBJECTIFS

Des engagements à mettre en œuvre

En France, à la différence de la plupart des pays développés, les aides pour le paiement des dépenses d'eau potable et d'assainissement constituent un droit individuel

pourraient être employées pour générer des recettes et couvrir les frais. » Conseil des droits de l'homme, Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement, Catarina de Albuquerque A/HRC/24/44 (juillet 2013).

explicite au bénéfice des personnes démunies³. Ce droit instauré en 2000 a été confirmé en 2006 lorsque la loi a créé le droit à un tarif abordable pour l'eau⁴. La distribution des aides préventives pour l'eau ou allocation de solidarité pour l'eau vient en complément des aides curatives destinées à couvrir les impayés d'eau qui sont mises en œuvre depuis une dizaine d'années. Ces aides préventives sont versées aux ménages démunis avant que ne se créent des situations d'impayés afin de rendre l'eau potable et l'assainissement plus abordables. Elles contribuent comme les tarifs sociaux de l'eau à donner accès à un droit fondamental. Elles permettent de satisfaire l'objectif social des trois piliers du développement durable. Diverses solutions permettent de rendre effectif cet objectif social (Encadré 4).

Compte tenu du prix actuel de l'eau et de l'assainissement, il faudrait aider environ un million de ménages à payer leur eau, soit un total d'aides d'environ 50 M€/an. Un tel transfert sous forme d'aide directe ou de tarif social représente à peine 0.5% de l'ensemble des dépenses d'eau potable et d'assainissement HT (ou encore une dépense d'environ 1.35 c€ par m³ si l'on suppose que 3 700 Mm³ /an sont facturés). Bien que relativement faible, ce transfert n'a pas lieu dans la plupart des cas.

Dès à présent, de nombreuses municipalités françaises ont pris des dispositions pour aider les ménages démunis à avoir accès à l'eau. Ainsi, à Paris, la municipalité leur verse 2.8 M€ d'aides pour l'eau en liaison avec l'allocation logement et, en banlieue parisienne dans la zone du SEDIF, les ménages démunis reçoivent des aides pour l'eau d'environ 1 M€. A Dunkerque, les ménages démunis, soit 10% de la population, bénéficient déjà d'un tarif réduit pour l'eau.

Les ménages démunis qu'il conviendrait d'aider à payer leur eau font partie des 4.9 millions de personnes qui vivent avec moins de 50% du revenu médian (soit 819 €/mois par unité de consommation en 2009). Parmi ces personnes, 2 millions (3.4% de la population) ont des revenus inférieurs à 40% du revenu médian (650 €/mois par uc) et sont dans de très grandes difficultés économiques. En particulier, plus de 1.2 millions de ménages (1.8 millions de bénéficiaires) ne bénéficient que du RSA socle. Une personne seule de ce groupe qui consommerait 40 m³ d'eau par an⁵ à un prix moyen de 4 €/m³ et payerait un abonnement de 80 € dépenserait pour l'eau 20 €/mois. Si elle recevait pour vivre une allocation de 425 €/mois, elle devrait consacrer à l'eau 4.7 % de son revenu. Les

³ CASF. Article 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 ».

⁴ Code envir. Article L210-1. « Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous ». Dans plusieurs pays, le droit à l'eau et à l'assainissement a même été inscrit dans la constitution. Parmi les pays de l'OCDE, le premier à avoir introduit le droit à l'eau dans sa constitution est le Mexique (2012). L'art. 4 énonce le droit à l'eau et à l'assainissement : « Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines. » Ce texte pourrait inspirer d'autres pays de l'OCDE.

⁵ La consommation d'eau pour les besoins essentiels des ménages est très inférieure à la consommation moyenne d'eau par habitant (55 m³/an) qui inclut une partie des consommations professionnelles, les consommations hors domicile et les consommations à domicile pour des besoins non essentiels.

difficultés à payer l'eau et l'assainissement sont bien réelles puisque plus de 500 000 ménages doivent demander des échéanciers de paiement pour l'eau chaque année. Certains ménages démunis renoncent même à payer leur eau car ils sont criblés de dettes.

En février 2012, une majorité des personnes interrogées s'est montrée favorable à la création en France d'une allocation spécifique permettant de réduire la part de l'eau dans le budget des ménages modestes. Mais pour d'autres personnes, consacrer ne fut-ce qu'un demi pour cent des dépenses d'eau pour que les plus démunis aient accès à l'eau potable semble être une charge trop lourde.

Répondant à la demande de l'opposition comme de nombreux députés de la majorité de l'époque de créer un volet préventif pour l'aide pour l'eau, la ministre Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, a déclaré le 1^{er} décembre 2010 :

« Je le redis ici solennellement : nous sommes déterminés à ajouter un volet préventif au volet curatif. Le Gouvernement pense en effet qu'un dispositif construit sur un schéma du type allocation APL plutôt que sur celui du tarif social de téléphonie serait plus adapté pour les raisons que j'ai exposées tout à l'heure.

Je m'engage donc, comme l'a fait Benoist Apparu, à présenter un dispositif à l'automne prochain et à poursuivre le travail déjà engagé au niveau ministériel, en associant naturellement tous les parlementaires qui sont mobilisés sur ce sujet, et à mettre en œuvre par la suite un volet préventif dont le montant global des contributions pourrait représenter 50 millions d'euros. »

L'automne 2011 venu, la Ministre n'a pas présenté le dispositif de volet préventif promis. En revanche, en décembre 2011, le Sénat a voté à l'unanimité en faveur d'un projet de volet préventif pour l'eau ... que l'Assemblée nationale rejettera ensuite.

En 2012, le soutien apporté par le candidat Hollande à la tarification progressive puis l'adoption de 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 dite loi Brottes ont permis la mise en place par les municipalités d'un dispositif de tarif social ainsi que le financement des aides préventives par les usagers. Il existe désormais une base juridique pour rendre l'eau abordable pour les usagers démunis avec abonnement individuel. Comme le tarif social est de peu d'utilité pour les abonnés qui payent leur eau avec les charges locatives, il faut recourir aux aides directes ou chèques eau dans les immeubles collectifs. Dans l'un ou l'autre cas, la responsabilité incombe désormais aux collectivités concernées, les obstacles juridiques ayant été enlevés.

Tout le monde convient d'aider tous ceux pour qui l'eau est trop chère. Plusieurs municipalités ont déjà pris des mesures efficaces dans ce but. Au plan national, le Sénat s'est prononcé en faveur du financement des aides par solidarité entre tous les consommateurs d'eau. Plusieurs propositions de loi traitent du sujet mais ne sont pas inscrites à l'ordre du jour. La Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme s'est prononcée en faveur des aides préventives⁶ au vu des propositions de l'Académie de

⁶ La présidente de la CNCDH Mme Christine Lazerges a recommandé le 18 décembre 2012 au Premier ministre au nom de la Commission nationale que le Gouvernement prépare des dispositions législatives en vue de rendre effectif et opposable en France le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement.

l'Eau⁷. Plusieurs municipalités ont entamé une phase d'expérimentation de divers dispositifs pour résoudre ces problèmes.

Le moment est venu d'adopter au plan national les mesures qui permettront de garantir le financement des aides pour l'eau de sorte que le droit à l'eau ne se résume pas à un rêve pour des millions de Français démunis. Le droit à l'eau est un droit de l'homme pour tous, pas un droit restreint à ceux qui ont la chance de vivre dans quelques municipalités progressistes.

En septembre 2013, des députés de cinq partis (UDI, MRG, PS, PC, EELV) ont déposé une proposition de loi sur la mise en œuvre du droit à l'eau (PPL N°1375 présentée par le député Jean Glavany et collègues et transmise à la Commission du développement durable) (Annexe 1). Le député Michel Lesage a été désigné comme Rapporteur. Les travaux concernant cette PPL ont commencé.

Encadré 1

SOUTIENS EN FAVEUR DES AIDES POUR L'EAU POTABLE

Le 3 juin 2010, Madame Chantal Jouanno, Secrétaire d'Etat, a déclaré :

« Les inégalités dans l'accès à l'eau ne sont pas seulement mondiales. Elles sont également au coeur même de nos pays riches, où le coût de l'eau pèse parfois de façon insurmontable sur le budget des plus fragiles. C'est pourquoi nous tenons à mettre en place une aide pour les plus démunis. Pour que dans nos pays aussi l'accès à l'eau soit un droit, et une réalité, pour tous. Cette aide, nous la voulons à deux niveaux complémentaires l'un de l'autre :

- une aide préventive : afin de faciliter l'accès des plus démunis au service public de l'eau, nous allons verser une allocation aux personnes dont les charges d'eau représentent plus de 3 % de leur revenu.

- une aide curative qui permettra de faciliter l'aide au paiement des factures d'eau des personnes en situation d'impayés.

Ces dispositifs de solidarité seront financés par les usagers de la ressource en eau, dans une limite de 1% de leur facture d'eau. Cette augmentation reste indolore sur le budget global de la facture d'eau tout en dégagant une somme suffisante d'argent ».

* * *

En 2009 et en 2012, la députée Marie-George Buffet a proposé au nom des députés communistes et du Parti de gauche de mettre en œuvre un mécanisme national de solidarité, visant à garantir de manière préventive et simple l'accès à ce droit fondamental qu'est le droit à l'eau (Annexe 1).

⁷ Le droit à l'eau potable et à l'assainissement, un droit de l'homme. Les propositions de l'Académie de l'Eau pour une nouvelle loi. Préface de Stéphane Hessel, avril 2013. Site Académie de l'eau.

La proposition de loi présentée par M.G. Buffet vise à « créer une allocation différentielle au bénéfice des ménages les moins riches, de sorte que la charge d'eau (montant de la facture d'eau sur les revenus) ne dépasse jamais 3 % (recommandation du PNUD). Cette solution est avantageuse par rapport aux autres souvent proposées. Ainsi que nous l'avons montré, elle est nettement plus efficace qu'un système d'aide d'urgence, curatif, ou qu'une tarification sociale. Elle est aussi plus juste qu'un mécanisme consistant à réduire le prix d'un volume d'eau spécifique pour tous, solution facile souvent évoquée, car cette dernière consiste à faire payer une partie de la facture d'eau des plus riches par l'ensemble de la collectivité. »

Encadré 2

DE L'EAU A UN TARIF ACCESSIBLE POUR LES PLUS MODESTES

Jean Launay, Président du Comité National de l'Eau, octobre 2013

« Depuis 2010, accéder à l'eau potable est un droit humain reconnu par les Nations Unis, défini comme *un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun*. Dès 2006, la France avait inscrit cette notion dans l'article 1er de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques en proclamant « *le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous* ». Ce texte a constitué une grande avancée : il a créé un droit individuel à un bien essentiel et a orienté l'esprit de la LEMA en y faisant figurer en tête de la loi une dimension sociale jusque-là pratiquement oubliée.

En Europe, et de façon plus générale dans les pays dits développés, ce droit universel pose la **question de l'accessibilité du tarif pour les plus modestes**. Il s'agit d'améliorer la situation des personnes les plus démunies, y compris des personnes sans domicile fixe, et d'éviter les coupures d'eau chez les personnes en grande difficulté financière qui ne peuvent plus assurer le paiement de ce service.

L'émergence de cette question sociale bouscule aujourd'hui les équilibres globaux des services d'eau et d'assainissement, et remet en cause la question du recouvrement des coûts. Elle pose également la question de l'adhésion des populations au prix des services. »

Encadré 3

POUR UNE POLITIQUE SOCIALE DE L'EAU

« Même si l'on peut s'accorder sur le fait que le prix du service de l'eau et de l'assainissement en France est peu cher, notamment en comparaison avec d'autres pays d'Europe, il l'est encore trop pour les personnes les plus modestes. Il le sera encore plus demain si l'on prend en compte l'ensemble des investissements nécessaires pour le renouvellement des réseaux d'eau et d'assainissement et pour la protection des ressources telle que le prévoit la Directive cadre sur l'eau pour 2015.

Bien sûr, l'extension du Fonds Solidarité Logement aux impayés d'eau, ainsi que les politiques d'accompagnement des personnes en difficulté par une entreprise comme la nôtre, aux côtés des collectivités locales, ont permis de rendre plus efficaces les aides aux usagers de l'eau. Mais depuis quelques années, les élus expriment des attentes nouvelles de mise en œuvre de réelles politiques sociales de l'eau, et d'invention de systèmes qui ne soient pas curatifs mais préventifs. »

Source : L'eau pour tous, quelles nouvelles tarifications ?, La revue du forum des idées neuves sur l'eau, N°4, sept. 2012.

La loi Brottes a ouvert la voie mais elle ne suffit pas car elle ne crée aucune obligation dans le secteur de l'eau. Il faudrait préciser comment et par qui le droit à l'eau est financé afin que l'utilisateur puisse demander à bénéficier de ce droit. Plusieurs propositions de loi ont été déposées mais aucune n'a été adoptée. D'autres propositions⁸ sont en attente d'une éventuelle discussion.

Pour progresser, il faudrait reprendre la discussion sur la mise en œuvre du droit à l'eau. Tout d'abord, il faudrait réexaminer la proposition sur les aides préventives votée en 2011 à l'unanimité par le Sénat mais rejetée à l'époque par l'Assemblée nationale. Si cette solution ne convient pas dans le contexte actuel, il serait possible de recourir aux mécanismes de péréquation interne au sein des services de l'eau et de l'assainissement ou encore de tirer avantage d'une légère augmentation d'une taxe existante afin d'aider les plus démunis. En comparaison des dépenses intervenant dans le cycle de l'eau, les dépenses à prévoir pour des fins sociales pèsent très peu.

Toutes les grandes entreprises du secteur de l'eau, toutes les ONG du secteur de l'eau, tous les partis politiques ont exprimé leur soutien pour promouvoir les actions préventives fondées sur la solidarité (Encadrés 1 à 3, Annexes 5 et 6). Pour parvenir à des actions dans tout le pays et pas seulement dans certaines municipalités, il faudrait qu'une nouvelle loi crée une obligation d'agir dans ce domaine et donne aux collectivités les moyens nécessaires. Le législateur se doit d'agir pour que le droit à l'eau et à l'assainissement à un prix abordable devienne une réalité.

Des solutions connues mais encore trop peu utilisées

⁸ Voir PPL Buffet, PPL Kaltenbach et PPL Glavany, Annexe 1.

Pour rendre l'eau abordable pour les ménages démunis, deux types de solutions ciblées coexistent : réduire le prix de l'eau pour certains usagers directement sur la facture (tarif social) ou attribuer à certains usagers une aide préventive ou un chèque eau (chèque d'accompagnement personnalisé pour l'eau) indépendamment de la facture (Tableau 1). Comme il est difficile d'attribuer un tarif social aux ménages démunis dans le cas des immeubles à compteur collectif, Dunkerque⁹ a combiné les deux approches : un tarif social si l'abonné est démuné et une aide préventive si l'abonné ne bénéficie pas du tarif social mais que l'utilisateur est démuné. A Paris, il y a une aide pour l'eau en liaison avec l'aide au logement et en banlieue parisienne, un chèque eau est remis séparément. Dans ces différents cas, il n'y a pas d'augmentations du prix de l'eau distribuée, ni création d'une taxe spéciale sur l'eau. Les réductions tarifaires et les aides préventives sont prises en charge par les usagers à Dunkerque tandis qu'en banlieue parisienne et à Paris, elles sont couvertes par les contribuables et par les usagers. Les mesures examinées sont mises en place dans de nombreuses municipalités en France (Tableau 2) et sont également utilisées dans quelques pays européens¹⁰. Elles complètent souvent les mesures prises au bénéfice des familles nombreuses.

Ces aides pour l'eau à laquelle toute personne démunie peut prétendre diffèrent de l'assistance qui est une faveur ; elles relèvent d'un véritable droit attribué par une société qui estime de son devoir d'aider les plus démunis afin de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Les aides pour l'eau sont tout particulièrement nécessaires pour les personnes qui sans ces aides ne pourraient boire, se laver, être propres et utiliser des toilettes.

⁹ Pour une description des mesures prises à Dunkerque, voir Henri Smets : *Les nouveaux tarifs de l'eau potable*, Johanet, Paris, 2013. Voir aussi Annexe 13.

¹⁰ Comme montré dans l'ouvrage de l'auteur « *Les nouveaux tarifs pour l'eau potable* », il existe des tarifs sociaux de l'eau en Belgique, en Espagne, au Portugal, en Italie, à Malte et au Royaume-Uni. Des aides préventives sont distribuées en Belgique (Bruxelles et Wallonie), au Danemark, au Royaume-Uni, en Suisse, en Italie, en Russie. Aux Pays-Bas, les personnes aux minima sociaux bénéficient d'une exonération de taxes sur l'eau et l'assainissement. Il existe aussi des tarifs sociaux dans de nombreux pays latino-américains et dans certains Etats des Etats-Unis (Annexe 10).

Encadré 4

DE L'EAU POUR TOUS À UN PRIX ÉQUITABLE

Populations cibles à protéger :

- les ménages démunis
- les personnes seules
- les familles nombreuses
- les personnes mal logées et les SDF
- les communautés discriminées
- les personnes en institution, etc

Quelques mesures envisageables :

- Réduire la part fixe du tarif de l'eau et de l'assainissement
 - Réduire le prix de la première tranche de consommation d'eau
 - Mettre en place un tarif social
 - Fournir des aides préventives pour l'eau
 - Distribution gratuite d'eau potable
 - Tarif spécial pour les familles nombreuses, les personnes en institution, les résidences sociales, etc
 - Subventionner la mise aux normes d'ANC de propriétaires démunis
 - Création et entretien de toilettes publiques
 - Centres d'accueil hygiène-santé
 - Equiper les aires d'accueil des gens du voyages
 - Protéger l'intimité dans les institutions, etc
-
-

Encadré 5

LA SOLIDARITE POUR L'EAU EN BELGIQUE

En France, on hésite à créer une contribution de solidarité de 1.35 c€/m³ pour financer les aides préventives (50 M€ ou 0.5% du chiffre d'affaires des services de l'eau et de l'assainissement HT ou redevances à répartir sur 3 700 Mm³). L'expérience de la Belgique montre qu'il est possible de financer par solidarité l'aide pour l'eau des ménages démunis. Ainsi, dans la Région Bruxelles-Capitale (1 million d'habitants), la contribution actuelle est de 3 c€/m³, soit 1.8 M€/an. La contribution bruxelloise en vigueur est près du double de celle envisagée pour la France. En Région flamande, la solidarité est encore plus développée et représente une contribution de 3.8% du chiffre d'affaires, soit 7 fois plus que le montant envisagé en France. Pour la Région wallonne, la contribution de solidarité est plus faible (1.25 c€/m³) mais devrait être prochainement doublée car elle se révèle insuffisante au regard des besoins. Le montant de la contribution de solidarité destinée à aider les plus défavorisés ne pose pas de problèmes en Belgique.

Il existe d'autres mesures que financières pour réduire les factures d'eau telles que les économies d'eau (réduction de pression, économiseur d'eau, etc.), la détection et l'élimination des fuites d'eau, l'utilisation d'équipements consommant moins d'eau, la réutilisation de l'eau (lave mains/toilettes), etc. Des efforts sont parfois faits pour dissuader les usagers démunis d'acheter des eaux embouteillées beaucoup plus coûteuses que l'eau du robinet. Pour satisfaire les besoins des populations sans branchement à l'eau, les municipalités installent parfois des points d'eau potable, des toilettes publiques et des laveries gratuites pour les ménages démunis¹¹. Elles distribuent des bouteilles d'eau en été aux SDF, aménagent les aires de repos des gens du voyage pour rendre accessible l'eau potable et les toilettes.

L'objet de cette étude est d'analyser les diverses mesures prises ou proposées pour mettre en oeuvre le droit à un prix abordable et pour bénéficier, le cas échéant, du droit à une aide pour l'eau. Bien que tout le monde convienne que ces droits doivent être effectifs, les mesures prises dans ce but sont insuffisantes. Aussi le nombre de bénéficiaires de ces diverses mesures est-il très inférieur au nombre de personnes très démunies. Pour améliorer le système, il faudrait le réformer car on ne peut dépendre de services sociaux surchargés pour distribuer une aide complémentaire sur des bases nouvelles.

La première partie de cette étude donne une évaluation des besoins d'aides pour l'eau au bénéfice des personnes démunies et la seconde examine les diverses solutions proposées pour financer ces aides. Nous développons les solutions qui semblent les plus prometteuses et nous mettons l'accent sur les mesures qui ne requièrent pas la création de nouvelles taxes.

¹¹ *Accès à l'eau et à l'assainissement pour les plus démunis. Exemples de bonnes pratiques*, MEDDTL, 2012. Sur les 141 500 personnes sans domicile en France métropolitaine en 2012, l'INSEE considère que 10% sont sans abri et plus de la moitié sont des étrangers. L'accès à l'eau et à l'assainissement des sans abri est problématique. Selon la DIHAL, 17 000 personnes vivent dans 400 bidonvilles dont 3 700 sans accès à l'eau et 13 000 sans gestion des déchets.

La problématique des aides pour l'eau est assez semblable à celle des aides pour l'énergie (Annexes 4 et 11). L'eau potable est plus indispensable que l'énergie mais représente une dépense nettement plus faible. Résoudre les problèmes sociaux de l'eau sera donc comparativement plus facile. En Belgique ((Encadré 5), des systèmes d'aide préventive ont été mis en place depuis plusieurs années en faisant appel à la solidarité avec les autres usagers.

Tableau 1

LES DIFFÉRENTES AIDES POUR L'EAU

<i>Type d'aide</i>	<i>Nature</i>	<i>Prop. vol.eau</i>	<i>Prise compte famille</i>	<i>Prise compte revenu</i>	<i>Objectif 3% rev.</i>
A) Tarif social	<i>Réduction tarifaire</i>	<i>Oui</i>	<i>Parfois</i>	<i>Catég.</i>	<i>Non</i>
B) Aides préventives					
<i>Chèque eau ou alloc. sol. eau</i>	<i>Allocation Modulée</i>	<i>Non</i>	<i>Oui</i>	<i>Oui</i>	<i>Possible</i>
<i>Allocation eau</i>	<i>Allocation forfaitaire</i>	<i>Non</i>	<i>Non</i>	<i>Catég.</i>	<i>Non</i>
C) Aides curatives					
	<i>Allocation modulée</i>	<i>Oui</i>	<i>Oui</i>	<i>Oui</i>	<i>Possible</i>

NB : a) L'allocation eau est une allocation forfaitaire attribuée à un ménage démuné (exemple : allocation de 50 € à Orléans, exonération de la part fixe, etc.).

b) La dernière colonne traite de la compatibilité avec l'objectif de 3% des revenus.

Tableau 2

EXEMPLES D'AIDES POUR L'EAU EN FRANCE

<i>TYPE</i>	<i>Modulation</i>	<i>Dunkerque</i>	<i>Paris</i>	<i>Sedif</i>	<i>SEVNiort</i>
<i>Tarif social</i>	<i>Eau consommée</i>	<i>Oui</i>	-	-	<i>Oui</i>
	<i>Catégorie revenu</i>	<i>Oui</i>	-	-	<i>Non</i>
	<i>Revenu</i>	<i>Non</i>	-	-	<i>Non</i>
<i>Chèque eau</i>	<i>Taille famille</i>	<i>Oui</i>	<i>Oui</i>	<i>Oui</i>	<i>Non</i>
	<i>Catégorie revenu</i>	<i>Oui</i>	-	-	<i>Non</i>
	<i>Revenu</i>	-	<i>Oui</i>	<i>Oui</i>	<i>Non</i>
<i>Aide du FSL (impayés de charges ou facture eau)</i>		<i>Oui</i>	<i>Oui</i>	<i>Oui</i>	<i>Oui</i>
<i>Aide CCAS (impayés de charges ou facture eau)</i>		<i>Oui</i>	<i>Oui</i>	<i>Oui</i>	<i>Oui</i>
<i>Respect de l'objectif de 3%</i>		<i>Non</i>	<i>Non</i>	<i>Oui</i>	<i>Non</i>

N.B. D'autres exemples figurent à l'Encadré 11.

A. Première partie :

LES BENEFICIAIRES DES AIDES POUR L'EAU

Lorsque l'on sait que pour près de deux millions de foyers la facture d'eau dépasse 3% du budget du ménage, il nous a paru légitime de poser certaines questions : « Où s'arrête l'usager et où commence le contribuable ? », « Comment alléger la facture de l'usager du service public de l'eau et de l'assainissement ? ».

Daniel Marcovitch, 2013

L'accès à l'eau potable et à l'assainissement oblige les ménages à faire des dépenses incontournables qui s'ajoutent aux dépenses pour le logement, l'électricité, les transports, les assurances obligatoires, la nourriture, les télécommunications, etc. Les dépenses d'eau ne représentent qu'une dépense faible par rapport à d'autres dépenses des ménages mais son paiement entre en concurrence avec les paiements pour la nourriture et la santé. Pour éviter de porter atteinte à ces dépenses essentielles, il faudrait limiter les dépenses d'eau à un montant jugé « normal » ou « abordable ». Dans certains cas, les usagers renoncent à payer leur eau car ils n'ont plus les moyens de faire face à cette dépense (Encadré 6).

Dans cette première partie, nous évaluons le montant des aides qu'il faudrait envisager d'accorder aux plus démunis pour que l'eau soit d'un prix « abordable ». L'ampleur des aides à prévoir dépend de plusieurs caractéristiques économiques, des modalités pour l'attribution des aides et de la complexité bureaucratique associée.

Après avoir précisé l'objectif recherché en matière de prix de l'eau, nous calculons le volume d'eau nécessaire pour satisfaire les besoins essentiels des ménages compte tenu des modes de vie en France (Encadré 7). Par prix de l'eau, on entend le prix pour l'eau potable et l'assainissement TTC tel que payé par l'usager, y compris l'abonnement et les frais de comptage et de facturation.

A.1 L'objectif poursuivi en matière de prix abordable

L'objectif unanimement reconnu en France et dans d'autres pays est que les dépenses d'eau potable et d'assainissement des ménages pour des besoins essentiels ne devraient pas dépasser environ 3% du revenu disponible du ménage concerné¹². Le

¹² Il s'agit de 3% des revenus dont les ménages disposent effectivement pour leur consommation et pas 3% des dépenses de consommation des ménages au sens de la comptabilité nationale. Ces revenus n'incorporent pas les dépenses des administrations pour les ménages, ni les loyers imputés. Selon l'INSEE, le revenu disponible comprend les revenus déclarés à l'administration fiscale (revenus d'activité, retraites et pensions, indemnités de chômage et certains revenus du patrimoine), les revenus financiers non déclarés et imputés (produits d'assurance-vie, livrets exonérés, PEA, PEP, CEL, PEL), les prestations sociales perçues et la

Encadré 6

UN ELU DU NORD TEMOIGNE SUR LE DROIT À L'EAU

Dans le Département du Nord, le taux de titulaires de la CMU-C est de 10% alors que la moyenne pour la France métropolitaine est de 6% et le prix de l'eau potable y est également plus élevé (4.26 €/m³ à comparer à 3.6 €/m³). Hormis dans le cas de la SMAERD à Dunkerque, peu de mesures efficaces ont été prises pour rendre l'eau plus abordable pour les plus démunis.

La vision d'un élu du Nord, M. Charles Beauchamp, illustre les problèmes de ce Département (NB : M. Charles Beauchamp est Vice-président (PCF) au Logement et à l'habitat du Conseil général du Nord, administrateur de l'Agence de l'eau Artois Picardie, membre du Comité de Bassin Artois Picardie et du Comité National de l'Eau) :

« Le droit à l'eau est de moins en moins une réalité pour beaucoup de nos concitoyens.

Le prix de l'eau ne cesse d'augmenter dans le bassin Artois-Picardie, avec un prix de l'eau moyen en 2012 de 4.26 €/m³, soit une progression de 3.19% par an depuis 1994.

Le nombre de dossiers FSL pour impayés d'eau explose dans le département du Nord.

Le nombre de coupures d'eau est en hausse, laissant des familles dans le désarroi. Cette pratique est d'ailleurs indigne du XXIème siècle.

Des associations s'élèvent contre de telles pratiques, des élus s'y opposent par la prise d'arrêtés « anti – coupure », vite cassés par la justice.

La précarité grandissante ne peut laisser indifférents les hommes et les femmes de progrès, et des propositions sont formulées.»

M. Beauchamp est défavorable au tarif éco-solidaire de Dunkerque ; il aurait pu signaler que dans le Nord, le prix moyen de l'eau payé par les personnes seules est beaucoup plus élevé que pour un ménage moyen (3 personnes) (5.49 €/m³ au lieu de 4.31 €/m³) et que les disparités de prix de l'eau entre les communes sont très importantes (17% de la population payent plus de 5 €/m³ pour 120 m³). Ainsi, à Valenciennes, l'eau coûte 5.49 €/m³ pour une consommation de 120 m³. Alors qu'il y a 92 000 allocataires du RSA Socle dans le Nord, le FSL n'en a aidé que 2 700 pour l'eau.

prime pour l'emploi, nets des impôts directs. Dans un immeuble en copropriété, l'eau représente en moyenne 4.3 €/m² et les charges 48.8 €/m² (chauffage : 15.4 €/m²). Pour un logement de 70 m², la facture d'eau est de 301 €. On notera que la portée de l'objectif de 3% dépend dans une grande mesure du montant de la consommation d'eau qui sert de référence.

principe est d'éviter qu'un ménage doive se priver d'autres biens et services essentiels pour pouvoir honorer sa facture d'eau¹³.

Cet objectif est atteint dans presque tous les cas car l'eau en France est d'un prix modéré (par comparaison avec le prix dans d'autres pays européens. Dans le cas français, le volume d'eau potable facturé est de 161 l/jour par habitant (59 m³/an), soit 3 760 Mm³/an au prix moyen de 3.4 €/m³ ou 12.8 Md€ TTC¹⁴. Environ 80% de cette consommation correspond à des usages domestiques des ménages à leur domicile, soit 130 l/jour. Une part seulement de cette consommation correspond à des besoins essentiels, soit environ 110 l/jour par personne (40 m³/an par habitant en moyenne nationale). Le montant correspondant pour un ménage (2.3 hab.) est 92 m³. Le rapport entre le prix de la consommation moyenne d'eau pour des besoins essentiels (313 €) pour les ménages du premier décile de revenu¹⁵ et le revenu disponible moyen de ces ménages (9480 €/ménage) est de 3.3%. Le seuil de 3% est atteint pour le ménage moyen du premier décile si le prix de l'eau dépasse 3.1 €/m³. Les cas de dépassement du seuil de 3% en France sont relativement rares mais concernent probablement plus d'un million de ménages sur 27.5 millions.

Cet objectif de 3% est tout à fait rationnel dans le cas de la France¹⁶ mais ne figure dans aucun texte juridiquement contraignant, ni dans aucune résolution ou recommandation adoptée par les Etats membres d'une organisation internationale. En revanche, il a été explicitement proposé dans un rapport du PNUD et figure aussi dans certains documents de l'OCDE ou de la Banque mondiale¹⁷.

¹³ Par analogie avec l'article 4 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, on pourrait considérer qu'« est en situation de précarité hydrique, une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'eau et d'assainissement nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat ». Cette définition utilisée pour l'énergie laisse le soin au gouvernement de définir le niveau exact de dépenses « excessives ». Il s'agit de 10% pour l'énergie (éclairage, chauffage et carburant) et pourrait être de 3% pour l'eau potable et l'assainissement.

¹⁴ Le BIPE/FP2E se réfère à une dépense d'eau potable et d'assainissement de 12.35 M€ TTC (ménages et industrie) alors que le Centre d'analyse stratégique (CAS) donne une dépense de 12 Md€ TTC pour les ménages seuls. Sur la base des chiffres du BIPE, la facture moyenne des ménages serait de 381 € tandis que sur la base du CAS, elle serait de 436 €. Ces montants diffèrent considérablement de la facture moyenne selon l'INSEE de 327 € (qui est suspect). Pour l'ONEMA, la facture moyenne des ménages est de 434 €/an pour 120 m³.

¹⁵ La consommation des ménages du premier décile est en réalité inférieure d'environ 15% à la consommation moyenne (Centre d'analyse stratégique, N°327, avril 2013, « Pour une gestion durable de l'eau en France »).

¹⁶ Pour une analyse de la rationalité de ce choix, voir Henri Smets : *La mise en œuvre du droit à l'eau : les solutions à Paris*, Edit. Johanet, Paris 2000 (Annexe 3). Le Nicaragua a un système d'aides préventives qui limitent la dépense d'eau des ménages démunis à 2% du salaire minimum (3% du salaire moyen pour les usagers ordinaires). Sa Constitution (art. 105) prescrit : « Es obligación del Estado promover, facilitar y regular la prestación de los servicios públicos básicos de energía, comunicación, agua, transporte, infraestructura vial, puertos y aeropuertos a la población, y es derecho inalienable de la misma el acceso a ellos. ». Pour les Etats-Unis, voir Annexe 10.

¹⁷ Dans les travaux récents du JMP, l'accent est mis sur la proportion de personnes du premier quintile qui dépensent plus de 3% du seuil de pauvreté et non pas 3% de leur revenu effectif. Pour la France, il s'agit d'une proportion très faible car le seuil de pauvreté (50 ou 60% du revenu médian) est relativement élevé.

En France, cet objectif fait consensus (Encadré 8)¹⁸. Il a été retenu par le Comité National de l'Eau, dans les propositions de loi Flajolet, Buffet et Glavany; il a été soutenu dès 2009 par la Coalition Eau¹⁹, par l'Obusass²⁰ et par France Libertés. Il figure aussi dans les propositions de l'Académie de l'Eau (Annexe 1).

Il faut noter que cet objectif est fondé sur une consommation forfaitaire qui varie avec la taille du ménage et non avec la consommation réelle et qu'il dépend du prix réel de

¹⁸ Cet objectif a été utilisé en juin 2010 par Mme Chantal Jouanno, Secrétaire d'Etat et figure dans le Rapport du CGEDD de 2011 (Isabelle Monteils et Pierre Rathouis : Accès à l'eau et à l'assainissement dans des conditions économiquement acceptables par tous). Il correspond à la pratique observée en Europe occidentale (voir Henri Smets : *De l'eau potable à un prix abordable*, Edit. Johanet, Paris 2009). Il a été proposé pour la première fois pour le Royaume-Uni vers 1998 et a été mis en œuvre par le SEDIF dans le calcul de ses aides préventives. Selon les estimations récentes de VMM (Watermeter, 2012), pour un ménage de 2 personnes consommant 77 m³/an et ayant comme revenu le plafond du premier décile de revenu des ménages, le rapport des dépenses d'eau et d'assainissement au revenu est compris entre 3 et 4 % dans les pays et régions suivants : Bruxelles, Wallonie, Pays-Bas, France, Royaume-Uni, Suède, Danemark, Portugal. Il est de 2.5 à 3% en Autriche et en Flandre. Il est de 4 à 5% en Allemagne et en République tchèque. L'étude « Defining "Affordable" Water Rates for Low-Income Affordability Programs » (préparé par FSC'S Law & economics insights, Issue 05-2 by Fisher, Sheehan & Colton, Public Finance and General Economics, March/April 2005), conclut que, pour les Etats-Unis : « a water/wastewater burden of 2.0% is the generally accepted threshold of determining affordability for low-income households ». Au Royaume-Uni où l'eau est chère, un projet de loi déposé en 2012 se réfère à un droit à une aide au delà du seuil de 5%. J.L. Borloo a déclaré : « Si l'eau est abordable en France (0.8% du budget moyen des ménages), son prix peut être un vrai sujet chez les ménages en grande précarité ». Il faut noter que les ménages français dépensent en moyenne plus que le chiffre « officiel » de 0.8%. Selon le rapport « Préservation de l'environnement, équité et accès aux services essentiels » de Dominique Bureau et François Marical (CGDD, 2011), « En 2006, l'eau représente 1.1 % des dépenses de consommation des ménages d'après l'enquête Budget de famille. Cette part varie sensiblement avec le niveau de vie puisqu'elle se situe un peu en dessous de 0.9 % pour les 20 % de ménages les plus aisés (5ème quintile de niveau de vie) et qu'elle augmente au fur et à mesure que le revenu diminue pour atteindre 1.6 % du budget des ménages les plus modestes (1er quintile de niveau de vie). » La valeur moyenne des dépenses d'eau et d'assainissement en France serait de 1.1% des dépenses de consommation, soit 37 % de plus que le taux « officiel » de 0.8%.

¹⁹ La Coalition Eau (32 ONG) a adopté en 2009 la position suivante :
"La Coalition Eau appuie les initiatives parlementaires et ministérielles visant à rendre plus abordable le prix de l'eau et de l'assainissement en France comme à l'international. Elle demande que la facture d'eau et d'assainissement d'un ménage en France ne dépasse pas 3% de son budget et qu'une aide soit effectivement accordée à tous les usagers abonnés ou non au service de l'eau s'ils sont en situation de précarité (art. 1 de la loi n° 90-449 visant à la mise en œuvre du droit au logement). Le volume global de cette aide pourrait représenter environ 1% des dépenses d'eau et d'assainissement dans le cas de la France.
La Coalition Eau considère que les maires peuvent déjà prendre de nombreuses mesures dans ce domaine mais qu'ils n'ont pas accès à tous les instruments nécessaires pour en assurer le financement.
La Coalition souhaite vivement que les parlementaires entament un débat pour promouvoir la mise en place des aides et/ou des modalités tarifaires les plus justes et les plus efficaces dans le secteur de l'eau et de l'assainissement". La Coalition a la même position en 2013.

²⁰ Obusass : « nous proposons que l'allocation eau prenne en charge le différentiel entre le seuil de 3 % et le poids effectif de la charge d'eau dans les ressources des ménages, sur la base d'un calcul moyen du prix de l'eau par département et d'une norme de consommation : 50 m³ par an par unité de consommation. » L'Obusass (Observatoire des usagers de l'assainissement de l'Île-de-France) ainsi que la CNL (Confédération nationale pour le logement), la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, l'UNAF (Union nationale des associations familiales) et la CLCV Paris Île- de-France ont adopté en 2009 un "Manifeste pour la mise en œuvre du droit à l'eau" qui a aussi été signé par d'autres ONG (Annexe 2).

l'eau pour cette consommation forfaitaire (pas le prix calculé sur la base d'une consommation standard de 120 m³/an). La notion de revenu du ménage devra être précisée, L'idéal est de choisir une grandeur qui reflète bien les dépenses effectives de consommation des ménages « démunis » et les arbitrages que ceux-ci doivent consentir entre ces dépenses. Dans la PPL Flajolet, il était fait mention du « revenu réel ». On pourrait se référer au revenu pris en compte pour l'allocation de logement²¹ ou pour la CMU-C. Le revenu fiscal ne décrit pas le revenu effectif car il exclut le RSA comme les allocations familiales.

A ce stade, l'objectif des 3% constitue un élément d'une approche sociale et pas nécessairement un élément central de la définition du montant de l'aide auquel un usager démunis a droit. Il peut s'appliquer à une année déterminée ou à la moyenne sur plusieurs années.

Si l'on fournit une allocation forfaitaire pour toutes les personnes appartenant à une catégorie de revenus, cette allocation sera probablement pour certains plus élevée que le dépassement de 3% et plus faible pour d'autres.

En revanche, si l'allocation est modulée avec le revenu individuel, il sera possible de mieux satisfaire l'objectif des 3% mais cela implique de mettre en place un système plus lourd à gérer pour distribuer une allocation eau qui varie chaque année pour chaque ménage

Au vu des dépenses à consentir pour gérer un système de fourniture d'aides pour l'eau, il sera sans doute nécessaire de négliger les cas où l'aide serait trop faible en termes absolus, c.-à-d. inférieure à 3 € par mois par personne. D'autre part, il y a peu d'avantages à fournir une aide qui ramenée au montant de la facture d'eau serait assez faible. Ainsi, offrir une réduction de 10 % sur la facture d'eau risque d'être considéré comme dérisoire pour la personne aidée. Ces deux contraintes tendent à éliminer les aides inférieures à 36 €/an pour l'eau et l'assainissement.

L'ensemble de ces considérations pratiques privilégie les aides forfaitaires et aboutirait à l'abandon du montant précis de 3% des ressources comme étant le pivot qui définit le montant de l'aide relative au droit à l'eau tout en gardant l'esprit de cet objectif qui définirait un objectif général à partir duquel on établirait les modalités de mise en œuvre qui pourrait dévier de ce pourcentage.

Ceci signifierait que les propositions de loi Buffet et Glavany en matière d'aide préventive risquent de ne pouvoir être retenues pour des raisons essentiellement pratiques.

²¹ L'Article R351-5 du Code de la construction et de l'habitat précise les ressources prises en considération pour le calcul de l'aide personnalisée au logement. Il s'agit essentiellement des revenus imposables. On ne confondra pas ce revenu avec les dépenses de consommation des ménages qui incluent outre des dépenses effectuées par les ménages des services fournis par les administrations aux ménages (éducation, santé) ou des loyers imputés. Le revenu le plus pertinent pourrait être celui défini par le Décret n°2005-212 du 2 mars 2005 relatif aux fonds de solidarité pour le logement. Art. 5 : « Les ressources prises en compte par le règlement intérieur du fonds et les règlements intérieurs des fonds locaux pour fixer les conditions d'attribution des aides comprennent l'ensemble des ressources, de quelque nature qu'elles soient, de toutes les personnes composant le foyer, à l'exception de l'aide personnelle au logement, de l'allocation de logement, de l'allocation de rentrée scolaire, de l'allocation d'éducation spéciale et de ses compléments et des aides, allocations et prestations à caractère gracieux. »

D'ailleurs, la PPL Flajolet qui se fonde sur l'objectif de 3% prend soin de ne pas en faire l'élément central d'un droit. Cet objectif est un point de référence qui permettra de choisir le montant de l'aide.

En pratique, les personnes dont les dépenses de consommation forfaitaire d'eau dépassent l'objectif des 3% sont généralement des personnes ayant un revenu inférieur à 600 €/mois par unité de consommation (uc) (Tableau 3). Un progrès très sensible vers la concrétisation du droit à l'eau consisterait à donner à chaque personne titulaire du RSA Socle ou de l'ASS une allocation eau d'autant plus grande que le prix de l'eau est plus élevé. Cette allocation eau pourrait être proportionnelle au montant du RSA afin de tenir compte de la taille du ménage²². Cette mesure minimale automatique serait complétée par l'ouverture d'un droit similaire mais sur demande auprès du CCAS/CIAS pour toute personne se trouvant dans une situation économique semblable à celle des titulaires du RSA Socle ou de l'ASS. Dans la mesure du possible, il serait bon que l'aide pour l'eau ne puisse être utilisée que pour payer l'eau et l'assainissement.

Encadré 7

LE CALCUL DE L'AIDE POUR L'EAU DES PLUS DÉMUNIS

- a) *Choix du volume d'eau nécessaire pour satisfaire les besoins essentiels (volume forfaitaire d'eau variant selon la taille des ménages).*
Exemples : 50 m³/an pour une personne seule, 120 m³ pour 4 personnes.
- b) *Choix du seuil d'intervention :*
 - *Appartenance à une catégorie déterminée d'allocataires à faible revenu ou*
 - *Dépenses d'eau et d'assainissement en excès d'une fraction du revenu disponible du ménage (calcul faisant intervenir le prix de l'eau, le revenu effectif du ménage et sa taille ainsi que le volume d'eau consommé) ;*
- c) *Montant des aides individuelles*
 - *Forfaitaire par catégorie de personnes démunies ou*
 - *Proportionnelle au dépassement du seuil d'intervention ;*
- d) *Modalités d'intervention*
 - *Automatique*
 - *Mixte*
 - *Sur demande, au cas par cas ;*
- e) *Suppression des aides trop faibles (en absolu ou par rapport à la facture)*
- f) *Niveau de gestion (local, départemental, régional, national)*

Encadré 8

²² Une allocation de 73 €/an par an pour un ménage disposant du RSA Socle (609 €/mois) représente une augmentation de 1% du RSA (voir Annexe 12 pour un exemple).

LE CONSENSUS AUTOUR DE L'OBJECTIF DES 3% DU REVENU

Concernant le plafond souhaitable pour la facture d'eau et d'assainissement exprimé en % du revenu disponible du ménage, le Sénateur Michel Houel, Rapporteur de la loi Cambon, a déclaré au Sénat le 26 /1/ 2011 en soutien du plafond de 3% :

« L'Organisation de coopération et de développement économiques, l'OCDE²³, et le Programme des Nations unies pour le développement, le PNUD, recommandent que la facture d'eau ne dépasse pas ce seuil. Cet objectif a d'ailleurs été repris dans la proposition de loi déposée par notre collègue Evelyne Didier et les membres du groupe CRC-SPG, visant à mettre en œuvre le droit à l'eau.

*Je pense d'ailleurs, et je tiens à le souligner, qu'il existe **un vrai consensus** aujourd'hui sur nos travées, au-delà de nos appartenances politiques respectives, sur cette limite de 3 % du budget des ménages²⁴. » Les débats en décembre 2010 à l'Assemblée nationale ont confirmé l'existence de ce consensus autour de l'objectif de 3% du budget des ménages.*

En 2013, la Ville de Paris, Eau de Paris, le SEDIF et le SIAAP²⁵ ont donné leur

²³ La position de l'OCDE est moins tranchée que ce que l'on dit généralement ; le Secrétariat de cette Organisation a effectivement recommandé dans plusieurs de ses rapports des seuils compris entre 3 et 5% du revenu du ménage, les seuils les plus faibles correspondant aux pays les plus développés. Sur ce sujet, voir Annexe 5 de Henri Smets : *De l'eau potable à un prix abordable*, Edit. Johanet, Paris, 2009. Dans son rapport de 2010 *Pricing water resources and water and sanitation services*, l'OCDE écrit : « Donors, international financial institutions and other international organisations often quote the figure of 3-5% of disposable income or household expenditure. But there is no official statement or recommendation : thresholds need to be discussed and determined locally, and may need to be revised over time ».

²⁴ Les dépenses de consommation intervenant dans ce rapport doivent être précisément définies, ce qui est rarement le cas. Selon l'INSEE, le budget des ménages représente l'ensemble des dépenses d'un ménage, y compris celles qui ne relèvent pas de la consommation au sens des comptes nationaux (impôts, prêts, gros travaux...). La consommation effective des ménages est la somme de la dépense de consommation des ménages et des consommations individualisables incluses dans la dépense de consommation finale des administrations publiques et des institutions sans but lucratif au service des ménages. La *dépense de consommation des ménages* se limite aux dépenses que les ménages supportent directement. Elle comprend la part des dépenses de santé et d'éducation restant à leur charge. Les consommations individualisables sont celles dont les bénéficiaires peuvent être précisément définis. C'est le cas en particulier des dépenses pour l'éducation, la santé et l'action sociale. Les dépenses en logement incluent les loyers versés par les locataires (aides au logement déduites) mais également les loyers imputés, c'est-à-dire ceux que les propriétaires auraient à payer s'ils étaient locataires du logement qu'ils habitent. Le revenu disponible d'un ménage comprend les revenus d'activité, les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales (y compris les pensions de retraite et les indemnités de chômage), nets des impôts directs (impôt sur le revenu, taxe d'habitation et contributions sociales généralisées (CSG) et contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS). Le revenu fiscal correspond à la somme des ressources déclarées par les contribuables sur la déclaration des revenus, avant tout abattement. Il est beaucoup plus faible que le revenu disponible.

²⁵ Pour Paris, voir Annexe 7. Selon le Président du SIAAP, M. Ouzoulias, ce syndicat « continue d'œuvrer pour qu'un dispositif préventif des impayés voie le jour à travers la création d'une allocation de solidarité sur l'eau. Partagée par le Comité national de l'eau, cette proposition veut inscrire dans la loi un seuil limite de 3% pour la charge d'eau dans le budget de chaque famille ». CNE : *Comment améliorer le financement et la durabilité des services publics d'eau et d'assainissement français*, fév.2013. En 2012, le SIAAP a fourni une aide à 9049 familles (340 000 €) pour une population de 9 millions d'habitants. Eau de Paris a versé 500 000 € pour les aides curatives (5500 ménages sur 2.2 M d'hab.). Le SEDIF (4 millions d'habitants) a aidé 5325 ménages en 2012 et consacre 2 M€ (0.86% CA) à la solidarité pour l'eau. « Le SIAAP continue d'œuvrer pour qu'un dispositif préventif des

soutien à la limite de 3% et font usage de ce niveau dans leurs politiques sociales. En revanche, il n'y a pas d'engagement formel de verser une aide au cas où la limite de 3% est franchie..

Tableau 3

LES DÉPENSES D'EAU DES MÉNAGES TITULAIRES DU RSA SOCLE

Taille du ménage (pers.)	1	2	3	4	5
Revenu (€/mois)	425	609	726	872	1064
3% revenu (€/mois)	12.7	18.3	21.8	26.2	31.9
Consom. eau (m ³ /an) pour besoins essentiels	50	75	95	115	135
Premier cas : Tarif binôme de l'eau (60 €/an + 3.6 €/m ³)					
Dépenses eau (€/mois)	20	27.5	33.5	39.5	45.5
Ecart avec 3% (€/mois)	7.3	9.2	11.7	13.5	13.8
Prix moyen eau (€/m ³)	4.8	4.4	4.2	4.12	4.04
Indice abordab. (% revenu)	4.7	4.5	4.6	4.5	4.3
Deuxième cas : Tarif binôme de l'eau (60 €/an + 4.6 €/m ³)					
Dépenses eau (€/mois)	24.2	33.7	41.4	49.1	56.7
Ecart avec 3% (€/mois)	11.5	15.4	19.6	22.9	24.8
Prix moyen eau (€/m ³)	5.8	5.4	5.2	5.1	5.0
Indice abordab. (% revenu)	5.7	5.5	5.7	5.6	5.3

NB : Dans ces exemples, tous les ménages bénéficiant du RSA Socle devraient être aidés. Les RSA Socle indiqués sont pour des personnes recevant une allocation logement versée directement au bailleur.

Tableau 4

MONTANT DE L'AIDE PRÉVENTIVE (une personne seule)

impayés voie le jour à travers la création d'une allocation de solidarité sur l'eau. Partagée par le Comité national de l'eau, cette proposition veut inscrire dans la loi un seuil limite de 3% pour la charge d'eau dans le budget de chaque famille ». *Comment améliorer le financement et la durabilité des services publics d'eau et d'assainissement français ?*, p.89.

CALCUL DU PRIX MOYEN (€/m³)
(consommation : 4 m³/mois, une personne)

<i>Part fixe (€/mois)</i>	0	2	4	6	8
<i>Part variable (€/m³)</i>					
3	3	3.5	4	4.5	5
4	4	4.5	5	5.5	6
5	5	5.5	6	6.5	7
6	6	6.5	7	7.5	8

ECART ENTRE LA FACTURE D'EAU ET 3% DU REVENU (€/mois)
(consommation : 4 m³/mois)

	<i>Prix moyen du m³</i>							
	3	3.5	4	4.5	5	6	7	8
<i>Revenu de l'utilisateur</i>								
400 (€/mois)	0	2	4	6	8	12	16	20
450	-	0.5	2.5	4.5	6.5	10.5	14.5	18.5
500	-	-	1	3	5	9	13	17
550	-	-	-	1.5	3.5	7.5	11.5	15.5
600	-	-	-	0	2	6	10	14
650	-	-	-	-	0.5	4.5	8.5	12.5
700	-	-	-	-	-	3	7	11
750	-	-	-	-	-	1.5	5.5	9.5
800	-	-	-	-	-	0	4	8

Exemple : Une personne seule consomme 4 m³/mois. L'abonnement est de 4 €/mois et le prix variable de 5 €/m³. Le prix moyen de l'eau est de 6 €/m³. Comme cet usager a un revenu de 450 €/mois, la facture d'eau excède 3% de son revenu d'un montant de 10.5 €/mois. L'aide préventive sur la base du dépassement de 3% serait donc de 126 €/an. Si le revenu avait été de 700 €/mois, l'écart aurait été de 3 €/mois, soit 36 €/an. Cet écart est faible par rapport au montant de la facture annuelle (288 €).

NB : L'écart ne dépasse 48 €/an (4 €/mois) que pour les plus bas revenus et que pour des prix moyens de l'eau relativement élevés. Exemple : pour une personne âgée titulaire de l'ASPA (revenu de 787 €/mois), la dépense d'eau dépasse 3% du revenu si le prix moyen de l'eau dépasse 5.9 €/m³. L'écart ne dépasse 48 €/an que si le prix moyen de l'eau dépasse 6.9 €/m³, ce qui est assez rare.

Tableau 5

MONTANT DE L'AIDE PRÉVENTIVE (couple et 2 enfants)

CALCUL DU PRIX MOYEN (€/m³) (consommation : 10 m³/mois)

<i>Part fixe</i> (€/mois)	0	2	4	6	8	10
------------------------------	---	---	---	---	---	----

Part variable
(€/m³) :

3	3	3.2	3.4	3.6	3.8	4
4	4	4.2	4.4	4.6	4.8	5
5	5	5.2	5.4	5.6	5.8	6
6	6	6.2	6.4	6.6	6.8	7

ECART ENTRE LA FACTURE D'EAU ET 3% DU REVENU (€/mois) (consommation : 10 m³/mois)

	<i>Prix moyen du m³</i>							
	3	3.5	4	4.5	5	6	7	8
<i>Revenu du ménage :</i>								
800 (€/mois)	6	11	16	21	26	36	46	56
900	3	8	13	18	23	33	43	53
1000	0	5	10	15	20	30	40	50
1100	-	2	7	12	17	27	37	47
1200	-	-	4	9	14	24	34	44
1300	-	-	1	6	11	21	31	41
1400	-	-	-	3	8	18	28	38
1500	-	-	-	0	5	15	25	35

Exemple : un couple avec deux enfants consomme 10 m³/mois (120 m³/an). L'abonnement est de 4 €/mois et le prix variable de 4 €/m³. Dans ces conditions, le prix moyen de l'eau est de 4.4 €/m³ et la facture d'eau est de 44 €/mois. Si le ménage de cet usager a un revenu de 900 €/mois, la facture d'eau excède 3% de ce revenu d'un montant proche de 18 €/mois. L'aide préventive sur la base du dépassement de 3% du revenu du ménage serait de 204 €/an. Donner une aide pour l'eau de ce montant ne constituerait pas un geste dérisoire.

NB : pour un couple avec 2 enfants au RSA Socle (872 €/mois), la dépense d'eau (10 m³ par mois) dépasse 3% du revenu dès que le prix moyen de l'eau dépasse 2.6 €/m³. Rares sont les municipalités ayant un tarif de l'eau aussi faible.

A.2 Le montant des aides

a) Nombre de personnes à aider

Le nombre de personnes à aider peut être calculé en se basant sur le nombre d'allocataires de diverses prestations sociales et le prix de l'eau pratiqué dans la municipalité du domicile. Des calculs de ce type ont été effectués par l'Obusass et par l'auteur pour la région parisienne. Au plan national, une étude par département a été effectuée par la CNAV²⁶. Environ 3% des ménages en France dépensent plus de 3 % pour l'eau, c.-à-d. qu'environ 830 000 ménages payent l'eau à un prix jugé non abordable²⁷.

Des estimations globales ont également été données par des personnes qualifiées. Selon la FP2E, 200 000 ménages français dépensent plus de 3% de leurs revenus pour l'eau et l'assainissement²⁸. En février 2011, la Ministre Mme Nathalie Kosciusko-Morizet et Daniel Marcovitch ont cité le chiffre de 2 millions de ménages à aider tandis que M. Jean-Louis Chaussade (Suez-Environnement) a évalué ce nombre à 1 à 2 millions de ménages. Le décompte des bénéficiaires doit tenir compte des personnes en immeubles collectifs mais aussi des personnes en foyers logements, maisons de retraites, pensionnats, etc. De plus, les résidences sociales (CCH L 633-1) pourraient bénéficier de tarifs adaptés pour l'eau comme c'est le cas pour l'électricité.

Nous retiendrons pour cette étude un total de 1 million de ménages à aider pour le motif qu'ils dépensent pour leurs besoins essentiels en eau potable et en assainissement plus de 3% de leurs revenus prestations sociales comprises. Ces personnes reçoivent en principe une aide pour l'énergie. En réalité, le risque est grand qu'au moins un tiers des bénéficiaires potentiels ne bénéficie pas de cette aide pour des raisons de complexité administrative .

Parmi les bénéficiaires, on compte un très grand nombre de titulaires du RSA Socle. Ainsi qu'il apparaît au Tableau 3 le seuil de 3% est dépassé par tous les allocataires du RSA Socle dès lors que l'eau n'est pas particulièrement bon marché.

Pour la France métropolitaine seule, il y a 1.273 million de titulaires du RSA Socle en 2012 (1.65 million de personnes au RSA Socle pour la France entière). Ces personnes ont un revenu de 483 €/mois pour une personne seule (425 € si une allocation de logement est versée à leur bailleur). Les titulaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS, chômeurs de longue durée) font également partie de la catégorie des plus démunis (477 €/mois pour une personne)²⁹. Les titulaires de l'AAH (handicapés) ou de l'ASPA

²⁶ Disponible sur le site Carrefour-eau.com. Exposé de J. P. Rideau : « La tarification sociale et progressive dans le domaine de l'eau », 2013.

²⁷ Au Royaume-Uni, parmi la population avec compteur d'eau (36% de la pop.), 17.5% dépensent plus de 3% de leurs revenus pour l'eau et l'assainissement et 8.6% plus de 5% (M. Huby and J. Bradshaw : Water Poverty in England and Wales, 2012). Selon M. Salvetti, 10% des ménages français dépenseraient pour l'eau plus de 3% du revenu disponible moyen du ménage. Cette dernière estimation paraît toutefois excessive.

²⁸ Le 1^{er} décembre 2010, à l'Assemblée nationale, le Secrétaire d'Etat B. Apparu déclare : « La facture d'eau constitue une charge importante pour les plus démunis : pour 200 000 foyers, elle dépasse 3 % du revenu du ménage, qui est la limite acceptable selon l'OCDE ».

²⁹ Montant des revenus (€/mois) pour des personnes du premier décile :

	Pers. seule	Couple sans enfant
RSA Socle	493 €	739 €

(vieillesse) dépassent le seuil de 3% lorsque l'eau coûte plus de 5 €/m³. Le nombre de personnes à aider pour l'eau est bien inférieur à celui envisagé pour l'énergie (Annexe 11)³⁰.

Bien que le nombre de personnes à aider pour acquérir l'eau soit important, ce nombre ne représente que quelques pour cent de la population française. Dans les municipalités très pauvres, le taux de chômage peut atteindre jusqu'à 20% et l'on compte parfois jusqu'à 10% de personnes nécessitant une aide pour l'eau. L'exemple de Dunkerque (10% de personnes aidées) montre que la solidarité pour l'eau entre les usagers a permis de faire en sorte que l'eau ne constitue pas une charge insupportable pour les plus démunis. A titre de comparaison, la proportion de personnes aidées pour l'eau atteint 16% au Chili et 7.6% en Région flamande (Belgique). Dans la plupart des villes en France, la proportion de personnes à aider serait de l'ordre de 5%³¹.

b) Volume de consommation pour des besoins essentiels

La consommation d'eau dont il faut tenir compte pour le calcul des aides préventives est la consommation nécessaire pour satisfaire les besoins essentiels ou fondamentaux du ménage dans sa résidence principale. Cette consommation est bien évidemment inférieure à la consommation moyenne observée et pourrait être évaluée en France à environ 40 m³ par an par personne en moyenne, c.-à-d. à 72 % de la consommation moyenne observée (55 m³/an)³², voire même un montant plus faible (35

ASS	477 €	954 €
ASPA	787 €	1222 €
Plafond CMUC	716	1074 €

Pour les professions agricoles, le montant de retraite minimum est de 672 €/mois. La nouvelle « garantie jeune » serait de 434 €/mois. Lorsqu'il y a une indemnité de logement (58 € pour une personne, 116 € pour 2 pers. et 143 € pour 3 pers..et plus), le RSA est réduit d'autant.

³⁰ En outre, il faut ajouter les allocataires de mutualités sociales agricoles en situation de grande précarité. Il y a notamment 33 000 bénéficiaires d'aides de solidarité.

³¹ A Grand-Angoulême, la part des foyers en situation de précarité qui ont des difficultés récurrentes à payer leur facture d'eau représente 8% de la population tandis que la part des foyers en situation de pauvreté (incapables de payer) est de 1.4 %. En fait, la part des foyers aidés pour l'eau est beaucoup plus faible.

³² Les prélèvements d'eau pour l'alimentation en eau sont de 5 500 Mm³/an et les volumes facturés sont de 3 700 Mm³/an. Les prélèvements sont en moyenne de 89 m³/habitant. Ils varient de 145 m³ en Corse, 127 m³ en région PACA à 66 m³ dans le Nord -Pas-de-Calais. (CGDD, Les prélèvements d'eau en France en 2009 et leurs évolutions depuis dix ans, N°290, fév. 2012). Les quantités facturées sont moindres. La consommation domestique moyenne en France en 2009 serait de 55 m³/hab. Elle varie de 31 m³/hab. en Loire Atlantique à 91 m³/hab. à la Réunion (Nord : 37.5 m³/hab.). La consommation moyenne à Paris est de 87 m³/hab., ce qui représente beaucoup plus que la consommation des ménages parisiens à leur domicile (voir Maria Salvetti : Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement. Panorama des services et de leurs performances. Eauxfrance, fév. 2012). En Région flamande (Belgique, 6.4 millions d'habitants), les ménages représentent 81% des abonnés et 53% de la consommation d'eau potable ; la consommation moyenne des ménages à domicile est de 37 m³/personne domiciliée, c.-à-d. le même montant que la consommation moyenne par habitant dans le département du Nord. A Bruxelles, les ménages consomment 68% de l'eau distribuée et le secteur tertiaire 29%. La consommation moyenne des ménages par habitant est de 96 l/jour (35 m³/an). Dans ce rapport, on a supposé que la consommation moyenne d'eau à domicile pour les besoins essentiels est de 40 m³/an par personne en moyenne (mais 50 m³ pour une personne seule). Ce montant de consommation pour les besoins essentiels est sans doute trop élevé car à Bruxelles », on consomme moins de 35 m³/an par personne pour les besoins essentiels (la consommation pour les besoins essentiels est estimée à 80 l par jour et par personne (8.5 l pour la cuisine, 54 l pour l'hygiène corporelle et

m³/an³³).

Cette évaluation des besoins fondamentaux paraît raisonnable compte tenu des consommations individuelles moyennes observées dans les ménages à leur domicile (à ne pas confondre avec la consommation moyenne des abonnés assimilés à des ménages, ni avec la consommation moyenne par habitant). La consommation hors domicile ne doit pas être prise en compte, ni celle des personnes en déplacement.

Le Tableau 6 donne les valeurs mesurées de la consommation d'eau des ménages à Paris, en Angleterre et en Flandre (Belgique) selon la taille du ménage. Pour les familles nombreuses, elles sont supérieures aux estimations habituelles effectuées par équivalisation.

Tableau 6

**VARIATION DE LA CONSOMMATION D'EAU
DES MÉNAGES AVEC LEUR TAILLE**

<i>Nbr pers.</i>	<i>Var. équiv.</i>	<i>Var. appart. Paris</i>	<i>Var. Roy. Uni</i>	<i>Var. Flandre</i>
1	1	1	1	1
2	1.5	1.73	1.70	1.54
3	1.8	2.28	2.17	2.16
4	2.1	2.81	2.74	2.64
5	2.4	3.23	3.26	3.2

Notes : Tableau extrait de Henri Smets : La mise en oeuvre du droit à l'eau, Edit. Johanet, Paris, 2011, page 106. Les variations équivalisées sont purement théoriques. Les données pour Paris (appartements de la Sageco) et le Royaume-Uni (Rapport Walker) sont des données observées. Les variations en Flandre sont extraites de « Watermeter 2012 » et sont obtenues par VMM en se basant sur la consommation observée de la totalité des ménages flamands. Les évaluations habituelles de consommation fondées sur l'équivalisation (colonne 2) sont très inférieures à la réalité lorsqu'il y a des enfants.

Encadré 9

le WC et 17.5 l pour le nettoyage et la lessive) . Cette consommation (29.2 m³/an) est prise en charge par le CPAS en cas de difficultés de paiement.

³³ Selon la FNCCR, la consommation annuelle d'un ménage moyen de deux ou trois personnes est de l'ordre de 50 à 70 m³ par an. Les 120 m³/an sont une référence Insee très ancienne, qui n'est pas du tout représentative de ce que paie le foyer français moyen. Cette remarque implique que le volume d'eau pour les besoins fondamentaux serait au plus de l'ordre de 30 m³/an par personne.

LA PAUVRETÉ EN FRANCE

En France, le revenu médian en 2010 est de 19 270 € /uc et le revenu moyen des ménages est de 35 220 €. La limite supérieure du premier décile est 10 430 €/uc et le revenu moyen des populations de ce décile est de 7940 €/uc. Le revenu moyen des ménages du premier décile (moins de 12 830 €/mén.) est de 9 570 € par ménage. 4.75 millions de personnes ont un revenu inférieur à 50% du revenu médian (803 €/mois/uc) et leur revenu moyen est de 673 €/mois. Les plus démunis sont les 2.12 millions de personnes qui ont un revenu inférieur à 40% du revenu médian (642 €/mois/uc). Entre 2008 et 2011, le nombre de personnes sous la barre des 50% du revenu médian a augmenté de 600 000.

La facture d'eau et d'assainissement moyenne des ménages en 2009 est de 434 €/an ou 36 €/mois pour 120 m³. Le prix moyen de l'eau selon l'ONEMA³ est de 3.6 €/m³. Les personnes les plus susceptibles de trouver l'eau inabordable appartiennent au premier décile. La part des dépenses d'eau pour des besoins essentiels (50 m³/an) pour une personne seule appartenant au premier décile et ayant le revenu disponible moyen de ce décile : 7 940 €/uc est de 2.3 %. Mais si le revenu est de 425 €/mois (RSA Socle, 5100 €/an), cette part atteint 3.5 %.

La pauvreté est répartie de manière très inégale sur le territoire. Les villes dans lesquelles le revenu prestations comprises des ménages appartenant au décile inférieur de revenu est particulièrement faible (moins de 500 €/mois en 2009) sont données ci-après : Béziers, Calais, Fort-de-France, Marseille, Nîmes, Perpignan, Roubaix, Saint-Denis, Saint-Paul, Saint-Quentin. Tampo.

Source : INSEE + Compas

Sur la base d'une consommation pour les besoins essentiels de 50 m³ /an pour une personne vivant seule, la consommation moyenne d'un ménage de 2 personnes serait de 75 à 85 m³, c.-à-d. environ 40 m³ par personne en moyenne. Pour une famille de deux adultes et deux enfants, la consommation pour les besoins essentiels serait d'environ 135 m³/an (au lieu de 105 m³ selon la méthode par équivalisation) (Tableau 6).

Compte tenu des consommations actuellement enregistrées dans le Nord, il serait sans doute possible de réduire le volume d'eau pour les besoins essentiels à 35 m³/an en moyenne par personne.

c) Volume des aides à prévoir

Si la solution retenue est de verser une aide égale au dépassement de la dépense forfaitaire d'eau et d'assainissement au delà de 3% du revenu³⁴, on peut évaluer les volume total des aides qui seraient nécessaires. Dans le cas d'une personne seule titulaire du RSA Socle, le volume de consommation essentielle pourrait être de 48 m³/an à 5 €/m³, soit 20 €/mois. Cette dépense correspond à 4.7% de son revenu. Pour ramener la dépense à 3%, il

³⁴ Il serait envisageable de moduler l'aide, par exemple en couvrant à 50% le dépassement du seuil de 3% et à 100% tout dépassement du seuil de 4%.

faudrait fournir une aide de 7.3 €/mois ou 88 €/an (Tableaux 4 et 5).

Pour une facture moyenne en France de 434 €/an pour un ménage consommant 120 m³, une aide moyenne de 72 € paraît envisageable³⁵ (6 €/mois). Si 1 million de ménages démunis recevaient cette aide, il faudrait disposer de 72 M€ pour les aides préventives pour l'eau. En réalité, le nombre de ménages effectivement aidés pourrait n'être que de 700 000, soit en tout une dépense de 50 M€.

Nous retiendrons dans ce rapport le total de 50 M€ d'aides préventives comme le plus plausible à ce stade. Il représente 1.35 c€/m³ ou 0.8 € par habitant. Ce montant est dérisoire vis-à-vis des aides pour le logement (16 000 M€ en 2010) et du chiffre d'affaires du secteur de l'eau (12 000 M€). Dans l'avenir, ce total est susceptible d'augmenter du fait de la crise économique, du chômage et des effets indirects de l'interdiction des coupures d'eau.

d) Inégalité dans la répartition géographique des aides

La proportion de bénéficiaires d'aides dans la population variera dans de larges proportions entre les départements, certains départements métropolitains auront 3 fois plus de bénéficiaires que d'autres départements³⁶. Cette situation est due à l'inégalité de distribution des personnes démunies entre les départements³⁷ (Encadré 9) et aux différences dans le prix de l'eau. Ainsi en Ile-de-France, le prix de l'eau varie de 3.01 à 5.54 €/m³ selon la municipalité et la proportion de personnes démunies varie de 1 à 3 selon les départements. En Seine-et-Marne (Encadré 10), les écarts sont considérables.

³⁵ Un ménage de 3 personnes bénéficiaires du RSA SoCLE (726 €/mois en 2013) et consommant pour ses besoins essentiels 87 m³/an à 4 €/m³ (29 €/mois) consacre 4 % de ses revenus à l'eau. Il devrait recevoir une aide de 87 €/an si la dépense d'eau est plafonnée à 3%. Ce seuil est dépassé si l'eau coûte plus de 3.34 €/m³. Le même ménage ne reçoit pas d'aide préventive si son revenu est supérieur à 967 €/mois (NB : le plafond de la CMU-C est de 1289 €/mois pour 3 personnes).

³⁶ Le nombre de bénéficiaires d'une aide éventuelle pour dépassement de la limite de 3% du revenu a été calculé par la CAF. 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% de l'ensemble des ménages à l'exception de 6 départements en situation particulière de vulnérabilité (Seine-Saint-Denis, 5.13% ; Ile-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%). En tout, 57 départements ont un pourcentage de ménages démunis proche de 3%, 19 départements sont en dessous de 2.5% et 20 départements sont au dessus de 3.5%. Moins de 2% des ménages ; 9 départements (dans 9 dépt, le pourcentage de ménages avec des dépenses élevées pour l'eau est inférieur à 2%); de 2 à 2.5 % : 10 dépt. ; de 2.5 à 3% : 30 dépt. ; de 3 à 3.5% : 27 dépt. ; de 3.5 à 4%, 7 dépt. ; de 4 à 4.5% , 7 dépt. ; plus de 4.5% , 6 dépt). Si 3% des ménages reçoivent une aide de 20% de la facture d'eau moyenne, le montant total de l'aide est de 0.6 % du montant total des factures d'eau (60 M€).

³⁷ Au niveau départemental, le taux moyen de CMU-C (nombre de personnes allocataires par rapport à la population) de la France métropolitaine est de 6 %. Il atteint 12.1 % en Seine-Saint-Denis à comparer à 3.7% dans les Yvelines. Le taux tombe à 2.5% en Haute-Savoie. Le nombre de titulaires relevant de la CMU-C (3.8 millions) dépasse de loin le nombre de titulaires relevant du RSA-Socle (1.27 million en métropole).

Encadré 10

LE PRIX DE L'EAU EN SEINE -ET-MARNE

En Seine-et-Marne, 95% des municipalités ont un prix de l'eau compris entre 3 et 6 €/m³ ; le prix moyen de l'eau est de 4.43 €/m³ TTC en 2011 (dont distribution, 1.66 €/m³ HT, assainissement, 1.79 €/m³ HT, redevances et taxes, 0.98 €/m³). Les redevances et taxes liées à l'alimentation en eau potable sont de 0.17 €/m³.

Un ménage de 4 personnes qui consomme 120 m³/par an au prix moyen du département dépense 532 €, soit 44.3 €/mois pour l'eau. Si son revenu est de 872 € par mois (RSA Socle), il consacre 5.1% de ses revenus à l'eau. Si l'eau coûte 6.5 €/m³, il consacre 8.9 % de ses revenus à l'eau.

Les municipalités de Seine-et-Marne où le prix de l'eau excède 6 €/m³ TTC en 2011 sont les suivantes :

		<i>Dist.(HT)</i>	<i>Ass.(HT)</i>	<i>Total (TTC)</i>
77006	<i>Arbonne-la-Forêt</i>	1.79	3.86	6.78
77063	<i>La Celle-sur-Morin</i>	1.71	4.45	7.15
77069	<i>Chailly-en-Bière</i>	2.37	2.78	6.22
77070	<i>Chailly-en-Brie</i>	1.71	3.47	6.12
77087	<i>La Chapelle-Iger</i>	3.16	2.13	6.48
77158	<i>Diant</i>	3.30	1.98	6.28
77202	<i>La-Genève</i>	2.90	2.92	6.98
77261	<i>Lorrez-le Bocage-Préaux</i>	4.65	1.00	6.65
77281	<i>Mauperthuis</i>	1.71	4.19	6.86
77320	<i>Mouroux</i>	1.71	3.97	6.64
77360	<i>Pezarches</i>	2.32	3.20	6.72
77372	<i>Pommeuse</i>	1.71	4.45	7.15
77400	<i>St-Augustin</i>	1.71	4.07	6.75
77412	<i>St-Germain Ecole</i>	1.21	4.16	6.24
77433	<i>Saints</i>	1.71	4.03	6.71
77469	<i>Tourquin</i>	2.32	3.43	6.96
77486	<i>Vaudoy-en-Brie</i>	2.66	2.70	6.52
77534	<i>Yeblès</i>	2.22	2.84	6.24

Dans les municipalités où le prix de l'eau est de 6.65 €/m³, l'eau coûte 50% de plus que la moyenne départementale. Il s'agit généralement de communes de moins de 3000 habitants. En 2013, Montmachoux (230 habitants) reçoit la palme d'or du prix de l'eau (9.86 €/m³).

Source : Observatoire de l'eau, SEPAP, Analyse du prix de l'eau en Seine-et-Marne, 2012

Dans le cas des municipalités avec beaucoup de logements sociaux et une proportion élevée de personnes au chômage, les aides préventives pour l'eau peuvent représenter un

montant élevé³⁸. Si 20 % de la population reçoit une aide pour l'eau égale au quart de la dépense moyenne, le coût de cette mesure sociale représente 5 % des dépenses totales d'eau et d'assainissement. Dans ce cas, financer la solidarité au niveau local coûte bien plus que charge moyenne de la solidarité au plan national (0.5%). On comprend que les municipalités les plus pauvres hésitent à mettre en place des aides préventives pour l'eau tant qu'elles ne bénéficient pas d'une aide complémentaire par péréquation nationale.

g) Automaticité dans l'allocation des aides

Les aides peuvent être forfaitaires pour chaque catégorie de bénéficiaires ou varier avec le revenu de chaque bénéficiaire. Cette seconde solution implique de connaître le revenu de chaque abonné alors que cette information très personnelle risque de ne pas être disponible. La loi Brottes qui ouvre l'accès aux données (N° 2013-312, art. 28) ne fait pas référence aux données pour l'eau dont disposent les services fiscaux mais seulement à celles dont disposent les services sociaux (CAF, CNAM).

Les aides peuvent être attribuée :

- de manière automatique à tous les ménages qui bénéficient d'une allocation particulière ou d'un revenu inférieur à un certain plafond (liste fournie par les organismes sociaux)³⁹, ou
- au cas par cas sur demande après examen d'un dossier individuel qui prend notamment en compte le niveau de revenu et la taille du ménage. La modulation de l'aide avec le revenu oblige généralement à un traitement individuel des dossiers, ce qui est plus complexe et plus coûteux, ou
- de manière mixte selon que l'utilisateur est un abonné individuel (tarif social) ou un abonné collectif (chèque eau).

Comme il n'est pas raisonnable de dépenser en frais de gestion plus que le montant de l'aide attribuée⁴⁰ et que l'aide pour l'eau et l'assainissement sera vraisemblablement assez faible en moyenne (6 à 8 €/mois), il conviendrait de choisir un système de

³⁸ Parmi les 100 premières municipalités françaises, le taux de pauvreté (rapport du nombre de ménages ayant un revenu inférieur à 60 % du revenu médian en 2009 au nombre de ménages dans la municipalité) est plus du double de la moyenne nationale (15%) dans 15 municipalités. On y trouve, par exemple, Aubervilliers avec un taux de pauvreté de 39% et 10 132 ménages sous la barre des 60%. Paris a un taux de pauvreté de 16% et Neuilly-sur-Seine de 7%. Lorsque le taux est élevé comme à Aubervilliers, il est difficile de financer les aides pour l'eau au niveau local et il faut faire appel à la solidarité au niveau départemental ou national.

³⁹ Le FSL de l'Ain a mis en place une procédure simplifiée pour les aides pour l'eau (80% de la facture). Il n'y a plus de passage en commission (procédure normale) si le revenu est inférieur à l'allocation de parent isolé (RSA SoCle) et si la facture semestrielle d'eau est inférieure à 230 €.

⁴⁰ Le Secrétaire d'Etat B. Apparu a déclaré le 1^{er} décembre 2010 à l'Assemblée nationale : « L'autre intérêt de ce dispositif est qu'il nous fait passer d'un fonctionnement par abandon de créance, très onéreux en coût de gestion, à un fonctionnement en « fonds réels », beaucoup plus économique. Les délégataires indiquent que pour 2,5 millions d'euros d'abandon de créance, les coûts de gestion des services d'eau peuvent atteindre entre cinq et sept millions d'euros. » Selon l'auteur, les coûts de gestion du mécanisme des aides curatives sont loin d'être négligeables mais l'estimation donnée incorpore des frais non liés au régime des aides curatives. En Région wallonne, un système voisin implique des frais de gestion de 10% des aides.

distribution des aides qui soit très simple et peu coûteux à mettre en oeuvre. Un système imparfait de gestion des aides peut être préférable à un système complexe trop coûteux pour être mis en place et que d'aucuns présenteront comme une nouvelle « usine à gaz ». On pourra, par exemple, donner une aide forfaitaire à tous les ménages bénéficiant d'une allocation sociale déterminée, par exemple le RSA Socle ou la CMU-C. Cette solution devrait être acceptable puisqu'il existe déjà des allocations sociales dont le montant ne varie pas avec le revenu pour les bénéficiaires appartenant à certaines catégories (avec les effets de seuils correspondants).

Le critère des 3% du revenu disponible pourrait ne pas être un critère absolu mais une simple orientation pour établir une grille d'allocations variant en fonction de la taille des ménages et de leur appartenance à des catégories d'allocataires d'aides sociales. Créer un droit à une aide dès que la dépense d'eau dépasse 3% pourrait se révéler être une solution contre-productive du fait des complexités pratiques de mise en oeuvre.

L'expérience a montré que les bénéficiaires d'allocations sociales de faible ampleur dans un système de demandes individuelles ne représentent qu'environ le tiers des bénéficiaires potentiels. L'aide pour l'eau étant reconnue comme étant un droit (CASF L115-3), il serait normal de faire appel à un système d'allocation de type automatique pour maximiser le nombre de bénéficiaires réels même si cela implique de traiter les bénéficiaires différents de manière identique. Cette automaticité a pour effet d'aider un peu plus les personnes proches du seuil des 3% et d'aider un peu moins les personnes qui ont des revenus plus faibles. En revanche, elle évite de dépenser en tâches administratives autant que l'aide distribuée

Si l'aide est forfaitaire, il est possible de créer deux catégories d'usagers démunis : par exemple, les titulaires du RSA Socle ((revenu solidarité active attribué aux plus démunis) et les personnes bénéficiaires de la CMU-C (maximum 716 €/mois pour une personne seule) dont le revenu dépasse le plafond pour le RSA-Socle (groupe intermédiaire), ce qui réduit l'effet de seuil. Le distributeur d'eau peut ainsi recevoir des fichiers contenant les noms et adresses des usagers de ces catégories mais pas leurs revenus (Dunkerque).

Ainsi à Limours, les bénéficiaires de l'aide forfaitaire (10 m³ par foyer) sont les personnes percevant le RSA, les familles qui touchent la Contribution de Solidarité Communale, les familles qui perçoivent les prestations combustibles/eau/gaz/électricité du Conseil Général, les personnes âgées percevant le mandat trimestriel, les personnes rentrant dans les critères d'aide des partenaires associatifs. La gestion est assurée par le CCAS et devrait concerner 6% de la population.

Si l'aide est modulée avec le revenu, son montant peut être calculé par les CAF qui disposent en principe des données nécessaires sur les revenus et la composition des ménages mais pas le prix de l'eau (plus de 16 000 tarifs en France). Au lieu de tenir compte du revenu familial, il est possible de se baser sur le quotient familial comme cela est effectué pour certaines aides sociales⁴¹. La loi Brottes devrait contribuer à encourager

⁴¹ En matière de quotient familial, une famille de deux adultes et deux enfants (4 personnes) compte pour 3 unités mais ne représente que 2.1 unités de consommation (uc)(équivalisation). Comme indiqué au Tableau 6, il serait plus justifié de ne pas se baser sur l'équivalisation qui est trop négative pour les familles nombreuses.

les CAF à accepter de calculer le montant des aides préventives en utilisant les informations dont ils disposent sur le revenu et la taille des ménages.

Dans les cas fréquents où le ménage bénéficiaire n'est pas abonné au service de l'eau (copropriétés et bailleurs collectifs sans abonnements individuels), il sera nécessaire de croiser plusieurs fichiers : fichiers des habitants par adresse (résidences principales seulement), fichiers des allocataires par adresse (ménages démunis), fichiers des bénéficiaires par allocataire (taille des ménages). Au plan pratique, il y aura parfois des difficultés à relier le titulaire de l'abonnement au service de l'eau et le titulaire de l'allocation de référence lorsque ce sont des personnes distinctes du même ménage. En outre, la même personne peut apparaître sous des noms différents dans des fichiers différents.

La solution fondée sur les déclarations des ménages comme celle utilisée à la SNCF (tarif réduit pour les familles nombreuses) est plus complexe à gérer car cela nécessite de constituer pour le cas de l'eau de nouveaux fichiers de bénéficiaires d'un tarif réduit.

Compte tenu de la lourdeur des procédures d'identification des bénéficiaires, certains pays ont limité la modulation tarifaire à la taille de la famille et traitent de façon semblable tous les ménages de moins de 5 personnes. Parfois, le tarif réduit n'est disponible que dans le cas des ménages de plus de 3 ou 4 personnes ou des ménages démunis.

En conclusion, il est essentiel de définir les bénéficiaires d'une aide pour l'eau de façon simple en utilisant des critères disponibles et faciles à vérifier. A cet égard, les fichiers existants de bénéficiaires d'allocations sociales pourraient être utilisés. En l'absence de tels fichiers, il sera sans doute nécessaire de distribuer les aides sur demande des intéressés (système déclaratif). Vu les coûts administratifs associés, il vaut mieux réserver cette approche à un petit nombre de ménages. Ainsi, le tarif normal des ménages s'appliquerait à tous les ménages de moins de 4 personnes à condition que le ménage ne relève pas du RSA Socle. Le tarif réduit ne serait disponible que sur demande et ne concernerait que les très grandes familles et les personnes de très faible revenu, soit en tout environ 10 à 15% de la population⁴².

Le rôle de l'objectif de 3% est de calibrer le système d'aides compte tenu du prix de l'eau mais pas de créer un système théoriquement idéal, coûteux à gérer et impliquant de nombreux renoncements du fait de la complexité des procédures. Pour réduire les frais de gestion, il pourrait être utile de distribuer l'aide pour l'eau comme un complément à une autre aide ou allocation (TPN pour l'électricité, RSA Socle, etc.).

La solution proposée dans la PPL Buffet et la PPL Glavany de moduler les aides préventives pour l'eau avec le revenu effectif du ménage n'est envisageable que si les données nécessaires pour faire ce calcul sont disponibles (nom des membres du ménage, revenus effectifs, prix de l'eau) et si cette intrusion ne pose pas de difficultés. L'expérience du tarif TPN pour l'électricité montre que cette approche est faisable. Toutefois, l'abandon

⁴² Cette solution risque de conduire beaucoup de ménages à ne pas demander la réduction. Près de 40% des demandeurs d'emploi sont non indemnisés car ils ne font pas les démarches nécessaires. Pour l'eau, un taux de renoncement de 65% paraît vraisemblable.

de la modulation avec la consommation (tarif TPN initial) et son remplacement depuis novembre 2013 par une allocation forfaitaire ne dépendant que de la taille de la famille et de la puissance souscrite dénote une préférence pour les allocations forfaitaires au lieu des formules tarifaires. Au vu de ces évolutions, il serait judicieux de choisir pour le cas de l'eau des modalités d'aide préventives et des définitions très voisines de celles pour l'électricité afin de bénéficier de données identiques⁴³.

D'autre part, il sera nécessaire de tenir compte du fait que les données nécessaires pour le calcul et, en particulier le revenu, évoluent rapidement. Ces diverses considérations militent pour le choix de solutions moins complexes basées sur des forfaits rattachées si possible à d'autres allocations. Le montant de l'aide pour l'eau qui est assez faible ne justifie pas que l'on y consacre des moyens importants à rendre cette aide parfaitement équitable. Il suffirait de la rendre généralement acceptable et de se rappeler que beaucoup d'aides sociales sont forfaitaires. Pour éviter des dépenses inutiles, il faudrait rendre aussi automatique que possible l'attribution de cette aide, le but étant plus d'aider un maximum de personnes que de mettre en place un dispositif parfaitement équitable mais très complexe.

B. Deuxième Partie

⁴³ Voir les remarques à la fin de l'Annexe 11.

LES SOLUTIONS POUR LE FINANCEMENT DES AIDES POUR L'EAU

*Ce n'est pas la culture de l'égoïsme, de l'individualisme qui trop souvent prévaut dans notre société, qui a permis de construire et d'évoluer vers un monde plus habitable, mais la **culture de la solidarité** qui voit dans l'autre non un concurrent ou un numéro, mais un frère. Nous sommes tous frères.*

Pape François, juillet 2013

De tout temps, offrir un verre d'eau à son prochain est un devoir sacré; aujourd'hui nous devons maintenir cette tradition bien qu'il n'y ait plus de fontaines publiques comme auparavant. Les ménages démunis dans nos sociétés développées ont droit à l'eau potable et à l'assainissement même s'ils ne peuvent en payer le prix.

Dans cette partie, nous examinons comment ces actions de solidarité sont financées ou pourraient l'être. Le coût associé - environ 50 M€ - représente à peine 0.5% des dépenses HT pour les services d'eau et d'assainissement. Financer les aides pour l'eau constitue une mesure de solidarité qu'il n'est pas difficile d'assumer.

CONTRIBUTIONS À PERCEVOIR POUR FINANCER LES AIDES DE SOLIDARITÉ			
50 M€	soit	0.8 € par habitant par an ou	
		1.8 € par ménage par an ou	
		1.35 c€ par m³	

Des dépenses d'aide pour l'eau de 50 M€ sont généralement peu connues des usagers du petit cycle de l'eau car elles sont noyées dans des dépenses beaucoup plus importantes. Ainsi l'augmentation récente de la TVA de 5.5% à 7% pour l'assainissement a coûté 85 M€ aux usagers (en 2014, le taux passera à 10%). L'augmentation prochaine de la TVA à 10% ne sera sans doute pas perçue. Auparavant, il existait une taxe de solidarité avec les zones rurales (FNDAE) de 144 M€/an sans que les usagers soient au courant et actuellement, il existe une dotation des agences de l'eau de 200 M€/an qui a la même fonction de solidarité.

Financer les aides préventives pourrait entraîner une très légère augmentation du prix de l'eau⁴⁴. Toutefois, cette incidence est nettement inférieure à celles d'autres facteurs

⁴⁴ Un cas de solidarité très développée est le Chili. En 2011, le système d'aides préventives concerne 15.4 % de la population (705 000 ménages démunis). Les municipalités avec l'aide des délégués financent des

tels que les effets de la réduction tendancielle de la consommation d'eau potable, le coût de la lutte contre le plomb et de l'amélioration de l'assainissement.

Dans de nombreux cas récents, lors de la renégociation des contrats de délégation, une réduction des dépenses d'eau a été obtenue et, en même temps, la municipalité a obtenu « en prime » le financement d'actions sociales par le délégataire. Quand Paris est passé en régie pour l'eau, les Parisiens ont économisé 35 M€/an et, à la même époque, une aide préventive pour l'eau d'un montant de 3 M€/an a été introduite.

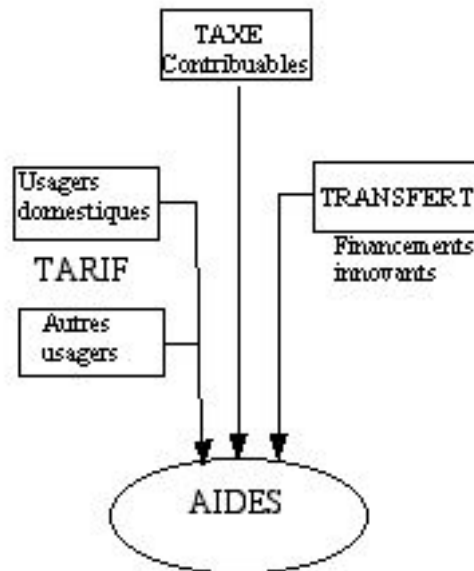


Fig. 1. Les aides pour l'eau des ménages démunis sont financées par le tarif, des taxes et des transferts de l'extérieur du petit cycle

Les aides sont prises en charge par les contribuables, les usagers et les financements innovants s'ils existent (Fig.1), généralement de manière combinée. Elles mettent en œuvre la solidarité au niveau local, régional ou national.

Le financement des aides pour l'eau relève classiquement de la théorie des trois **T** : les taxes, les tarifs et les transferts (Fig.1). Ces aides peuvent être financées par des dotations des pouvoirs publics (budget et subventions), par péréquation entre les usagers (tarifs uniformes ou différenciés) et par des actes de solidarité émanant de personnes externes au petit cycle (transferts).

Les financements des aides par transfert sont exceptionnels en France car il existe une forte préférence pour mettre en œuvre le principe « l'eau paye l'eau » (couverture des dépenses dans le cadre du petit cycle) et, à défaut, on s'attend à ce que les pouvoirs

réductions sur les factures d'eau représentant 6% des ventes. Le volume aidé est plafonné à 15 m³/mois et l'aide peut atteindre jusqu'à 100% dans les cas de très grande pauvreté. En général, la proportion des bénéficiaires d'aides pour l'eau est plus faible qu'au Chili, comme par exemple 10% à Dunkerque ou 7.6% en Région flamande (Belgique). On constate que la contribution de solidarité en Angleterre comme en Belgique (Encadré 5) est beaucoup plus importante que celle prévue en France. Pour l'électricité en France, cette contribution est estimée à 4.9 € par ménage.

publics assument la charge de l'aide sociale. Il en existe néanmoins car certaines ONG humanitaires interviennent pour compenser l'insuffisance des concours des collectivités (Secours catholique, Secours populaire, aide au niveau de la paroisse, etc).

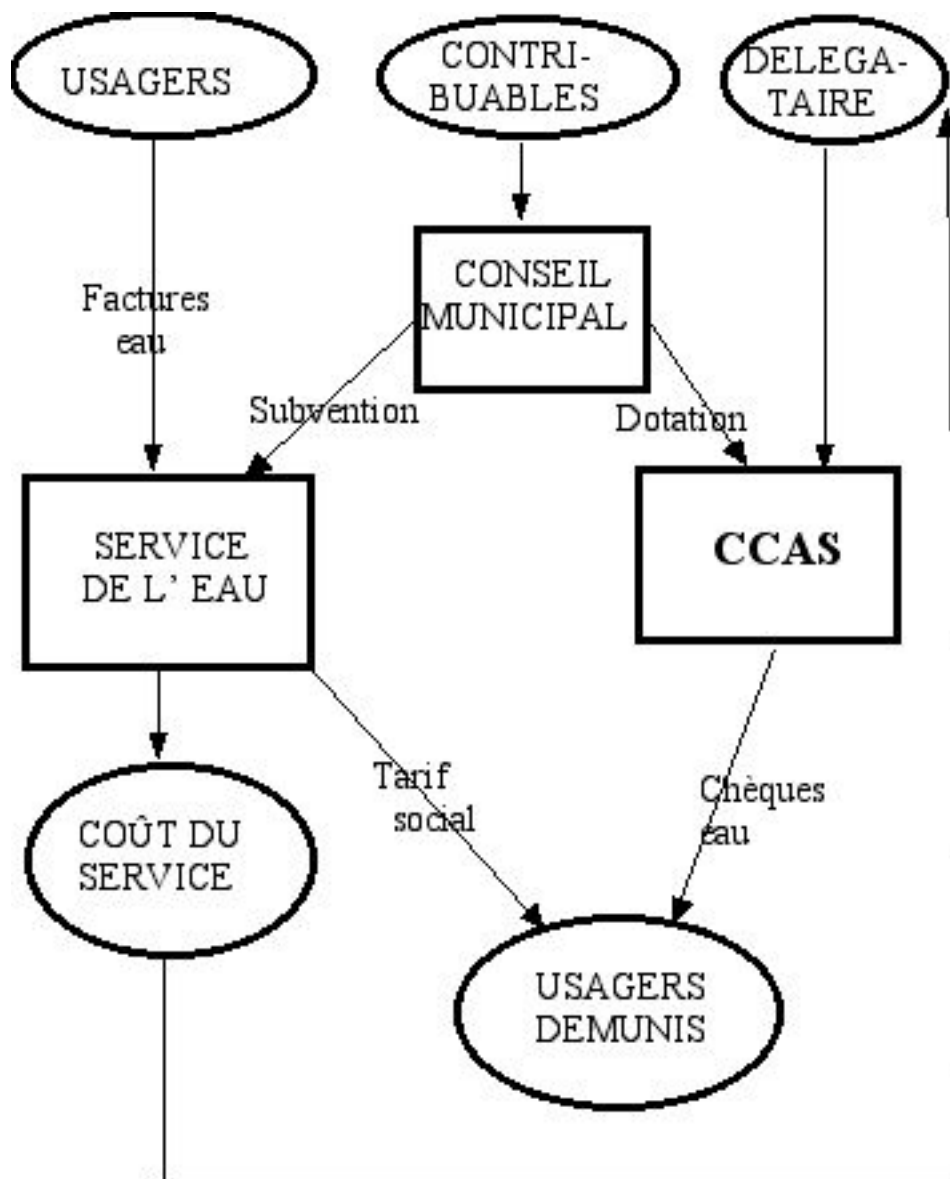


Fig. 2. Financement de l'aide pour l'eau par mise en œuvre de la solidarité locale

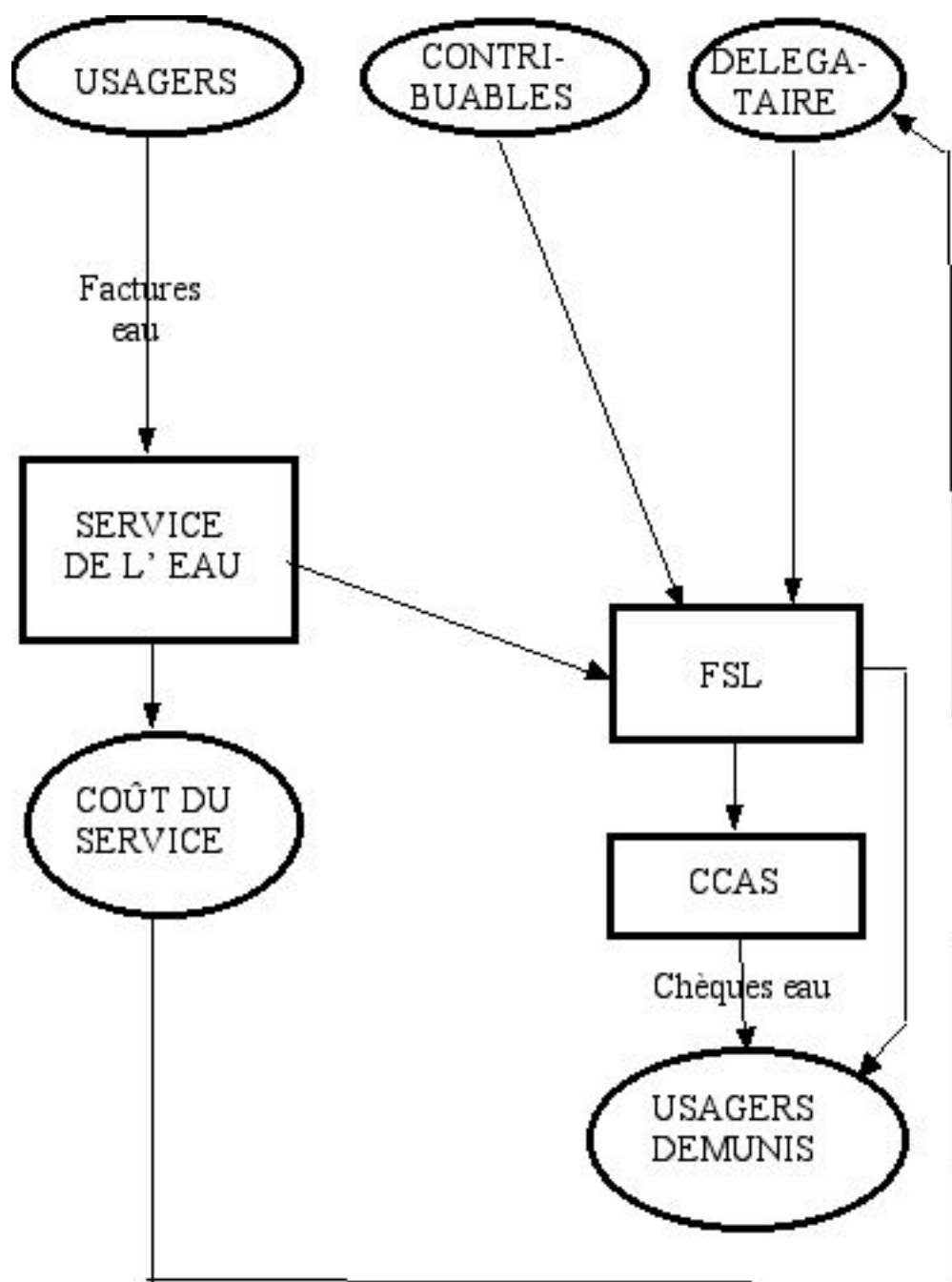


Fig. 3 . Financement de la solidarité pour l'eau au plan départemental.

Le financement des aides pour l'eau peut être effectué sur une base purement volontaire (V). Il peut être obligatoire mais d'un montant choisi librement par le contributeur (OL) ou être obligatoire sous forme d'une contribution à un taux déterminé (X) (Tableau 7).

B. 1 Les différentes solutions de financement

B.1.1 Les solutions simples

La solution la plus simple pour rendre l'eau abordable pour tous consiste à réduire le montant de la facture d'eau en transférant sur d'autres budgets certaines charges. Ainsi, l'on propose souvent de mettre l'assainissement à la charge des budgets municipaux et de couvrir cette dépense par la taxe foncière. Cette solution serait contraire au principe pollueur-payeur qui est de valeur constitutionnelle. Elle est aussi contraire au principe « l'eau paye l'eau ». Cette approche devrait cependant être retenue pour les charges indues que contient la facture d'eau, charges qui relèvent de budgets publics (gestion de la ressource, inondations, eaux pluviales, etc.) ainsi que les ponctions sur les budgets des agences de l'eau.

Une solution simple pour le financement des aides consiste à organiser par une tarification appropriée la prise en charge par l'ensemble des usagers de l'eau au niveau du réseau de distribution. Certains usagers payent l'eau à un tarif plus élevé que celui applicable à d'autres usagers. Les payeurs peuvent être les gros consommateurs ou les usagers industriels ou commerciaux. Les bénéficiaires peuvent être les petits consommateurs, les usagers domestiques en général⁴⁵, les usagers domestiques démunis⁴⁶. Cette solution de péréquation tarifaire (subvention croisée) introduit en général une inégalité⁴⁷ entre le prix payé par des usagers de différentes catégories pour une même consommation d'eau. Elle est décidée au niveau local ou intercommunal et a été utilisée à Dunkerque et à Viry-Châtillon. Ces exemples démontrent que les municipalités et les services de l'eau peuvent mettre en place un système d'aides préventives. Un exemple de financement simple est donné à l'Annexe 12.

Une autre solution simple (Fig. 2) consiste à prévoir une dotation pour l'eau des plus démunis au budget social de la municipalité ou au budget aide au logement afin de distribuer des aides préventives aux ménages démunis (via le CCAS) ou de subventionner

⁴⁵ Le problème du prix inabordable de l'eau peut être résolu en transférant les dépenses d'assainissement au budget général de la commune et en finançant l'assainissement par les impôts locaux. Cette solution est évidemment contraire au principe pollueur-payeur puisque l'utilisateur n'a plus à payer l'assainissement de ses eaux usées. Elle a l'avantage de faire appel à une fiscalité progressive.

⁴⁶ La mise en place de tarifs sociaux dans les immeubles d'habitat collectif à compteur unique pose le problème de la confidentialité car il n'appartient pas au distributeur de révéler indirectement des informations sur le faible niveau de revenus de certains occupants. En outre, un versement au gestionnaire de l'immeuble au prorata du nombre de ménages démunis sera probablement réparti par le gestionnaire entre tous les occupants comme un trop payé. Par conséquent, pour toucher tout les usagers démunis, il faut à la fois faire appel à un tarif social pour les abonnés individuels et à des aides préventives versées directement aux usagers démunis de l'immeuble collectif.

⁴⁷ Une trop grande inégalité risque d'être sanctionnée par le Conseil d'Etat qui veillera à ce que les inégalités dans les conditions d'accès à un service public ne soient pas excessives et que des discriminations injustifiées ne soient introduites. Au Royaume Uni, le Flood and Water Management Act de 2010 (section 44) a autorisé les péréquations tarifaires interdites jusque là et a chargé le Gouvernement d'édicter des limites aux subventions croisées qu'un groupe d'utilisateurs peut apporter à un autre. En 2012, le Gouvernement a estimé qu'une contribution de 1.5 % de la facture d'eau (5 £/ménage, 6 €) pour la solidarité serait raisonnable. Ces chiffres élevés sont dus au montant plus élevé des factures d'eau au Royaume Uni. Un projet de loi a été déposé en 2012 mais est devenu caduc. Il prévoyait une aide si la facture dépassait 5% des revenus.

les services de l'eau qui mettraient en place un tarif social. Cette solution a notamment été utilisée à Paris (Annexe 7).

Tableau 7

SOURCES DES FINANCEMENTS PROPOSÉES PAR LE LEGISLATEUR

	FSL	Cam	Flaj	Sénat	Buffet	Brot	Kal	Gla
<i>A. Financement par les pouvoirs publics</i>								
Etat ou Région				X	V		V	X
Conseil général (FSL)	OL				V			
Municipalités et leurs groupements (CCAS/CIAS)			V		V	V		
<i>B. Financement par le petit cycle</i>								
Les services de l'eau et de l'assainissement (taxe sur les factures d'eau) (avec plafonds)	OL	V	X	X	V		V	X
		<0.5%	0.5%	1%			<2%	
Les distributeurs d'eau			V					X
L'agence de l'eau								
<i>C. Financement alternatif des aides préventives</i>								
Taxe sur le chiffre d'affaires des délégataires					X			
Taxe sur les eaux embouteillées								X

NB : a) Ce tableau compare les solutions proposées au niveau du législateur (loi FSL, loi Cambon, PPL Flajolet, proposition du Sénat, PPL Buffet, loi Brottes, PPL Kaltenbach, PPL Glavany). le financement par le petit cycle est la solution la plus souvent retenue. A Paris et dans la zone du SEDIF, les aides sont prises en charge par les opérateurs (Eaux de Paris et SIAAP), par les délégataires (Veolia Eau d'Ile de France), par les budgets municipaux et par les FSL. Il n'y a aucune taxe nouvelle.

b) La lettre V signifie financement volontaire, OL financement obligatoire d'un montant non précisé et X financement obligatoire d'un montant déterminé.

Une solution similaire consiste à charger le FSL financé par le Conseil général de verser une aide aux usagers démunis pour leur permettre de payer leurs factures d'eau. Le FSL pourrait recevoir une subvention provenant des services de l'eau (lois Cambon et Brottes)(Figure 3).

A titre complémentaire, il est possible de demander au délégataire ou à la régie de verser dans le cadre du contrat de délégation ou de l'accord de régie une subvention au FSL ou aux CCAS. Ces organismes versent ensuite des aides aux ménages démunis mais bien entendu cette aide est prise en compte dans le prix de la soumission. Cette solution est utilisée dans plusieurs municipalités⁴⁸ et, en particulier, dans le cadre du SEDIF (Annexe 8).

Une source de financement encore peu exploitée est constituée par les services d'assainissement qui représentent en moyenne 42 % de la facture d'eau et d'assainissement HT et redevances. Depuis la loi Cambon, ils sont autorisés à subventionner le volet eau des FSL et à participer aux actions d'aide préventives. Ainsi, le SIAAP apporte son aide pour les impayés.

B.1.2 Les solutions complexes

Des systèmes plus complexes de financement ont été utilisés ou proposés. Ils font intervenir plusieurs sources de financement et en particulier un financement par de nouvelles taxes

Huit systèmes de financement des aides sont décrits (Annexe 1 et Tableau 7). Ils sont inclus dans la loi concernant le FSL (loi N° 90-449), la loi Cambon (loi N°2011-156)⁴⁹, la PPL Flajolet de novembre 2010 (N° 2973)⁵⁰, la proposition adoptée par le Sénat en décembre 2011 (Sénat), la PPL Buffet de juillet 2012 (N° 121)⁵¹, la loi Brottes (N°2013-312), la PPL Kaltenbach de janvier 2013 (N°296) et la PPL Glavany de septembre 2013 (N°1375)⁵². En outre, il existe une proposition de l'Académie de l'Eau qui ne se fonde pas sur la création de nouvelles taxes.

⁴⁸ Pour une description, voir Henri Smets : *Les nouveaux tarifs de l'eau potable*, Edit. Johanet, Paris, 2013.

⁴⁹ La PPL Kaltenbach (non discutée) vise principalement à rendre obligatoire le financement volontaire par les services tel que prévu sur une base volontaire par la loi Cambon. Cette proposition obligerait aussi les municipalités à adopter un tarif progressif et un tarif social, ce qui posera sans doute un problème de constitutionalité (autonomie communale).

⁵⁰ La proposition du CGEDD (Annexe 9) reprend les grandes lignes de cette PPL.

⁵¹ Cette proposition est très inspirée de la proposition de l'Obusass (Annexe 2).

⁵² Cette proposition avait été préparée par les travaux menés conjointement par France Libertés et la Coalition Eau. Les textes sont disponibles sur le site de la Coalition Eau.

B.2 LES DIFFERENTES SOURCES DE FINANCEMENT

La loi a identifié les sources de financements pour les aides curatives. Par contraste, dans le cas des aides préventives, aucun financement garanti n'a été adopté dans le cadre d'une disposition législative et aucune collectivité n'a été désignée pour en supporter les coûts.

B.2.1 Financement des aides curatives

Le financement des aides curatives pour l'eau (en cas d'impayés) est assuré principalement par les conseils généraux et accessoirement par les subventions versées au FSL par les municipalités et par les distributeurs d'eau (montants non déterminés au choix des intervenants). Certaines régies et CCAS versent aussi une subvention au FSL⁵³. De plus, l'ensemble des opérateurs privés ainsi que les agences de l'eau pratiquent des abandons de créance en cas d'impayés d'eau.

Seul le conseil général a une responsabilité de financement clairement identifiée pour les aides pour l'eau. Le volume total des aides curatives distribuées est de l'ordre de 11 M€/an. Le nombre de bénéficiaires serait de 60 000 ménages⁵⁴. Les aides allouées par les FSL pour l'eau sont mal connus, les délégataires⁵⁵ financent 2.4 M€, les régies environ 1 M€ et les collectivités territoriales (conseils généraux) environ 7 M€. Réparties entre tous les usagers, les aides curatives représentent environ 11 M€, soit 17 c€ par habitant.

L'intervention des délégataires dans le financement des aides curatives est effectuée dans le cadre de conventions départementales en s'inspirant d'un modèle établi par la FP2E. Les contrats en vigueur entre délégataires et conseils généraux se réfèrent à une aide maximale de 0.2 € par abonné à l'eau et par an⁵⁶ (sur une facture moyenne de 434 € TTC pour 120 m³ en 2009, données ONEMA). Dans certains cas, le contrat de délégation prévoit que le délégataire doit verser une subvention d'un montant déterminé au CCAS ou au FSL. C'est notamment le cas à Libourne.

Les aides pour l'eau distribuées par les CCAS et les mairies aux personnes démunies de la commune viennent en supplément de celles des FSL. Elles sont données à titre facultatif et ne relèvent pas du droit à une aide au sens de l'art. L115-3 du CASF⁵⁷.

⁵³ Ainsi à Bayonne, en 2011, 142 abonnés ont bénéficié d'une aide du FSL/CAF (9 846 €) et 30 abonnés de la Régie (4376 €). Depuis 2012, la Régie verse une subvention au FSL (0.25% des recettes). A Niort, le FSL attribue une aide comprise entre 31 € pour une personne seule (reste à vivre <8 €/jour) et 21 € (reste à vivre >21 €) à laquelle s'ajoutent les aides éventuelles du CCAS ou des services. A Niort, 465 aides (52 883 €) ont été distribuées en 2012 financées pour partie par les services.

⁵⁴ Selon le Secrétaire d'Etat B. Appar, « Actuellement, 60 000 ménages ont bénéficié du FSL au titre du volet « eau », mais le nombre de bénéficiaires potentiels est estimé à 526 000. » (Ass.nat. 1/12/2010).

⁵⁵ *Aquae*, 2012. 38 800 ménages aidés en 2011 (2.4 M€ en 2010).

⁵⁶ Si les usagers versaient 0.2 € par an pour la distribution d'eau, l'aide serait de 4.8 M€ pour la seule partie distribution d'eau à laquelle il faudrait ajouter la contribution des services d'assainissement et celle des agences.

⁵⁷ Les CCAS octroient fréquemment des aides facultatives pour l'eau sans y être tenu. En fait, seuls deux tiers des CCAS octroient cette aide (trois quarts dans les villes de plus de 5 000 habitants). Les types

Encadré 11

LES AIDES PRÉVENTIVES POUR L'EAU DANS LES MUNICIPALITÉS FRANÇAISES

CHEQUE EAU OU AIDE PREVENTIVE

(ménages démunis)

SEDIF

Dunkerque (59)

Orléans (45)

Hyères (83)

Cholet (49)

Issoudun (36)

Dijon (21)

Bordeaux (33)

Vannes (56)

Limours (91)

La Colle s. Loup (06)

Antibes (06)

Caen (14),

Tulle (19),

Le Goelo-Paimpol (22),

C. Comm. Eure Madrie Seine-Ouest (27),

Biganos (33),

Langeaix (37),

Marmande (47),

Château-Gontier (53),

Beauvais (60),

Senlis (60),

Syndicat des eaux de Litz (60),

Sabalfa (62),

Perpignan (66),

Chantenay-Villedieu (72),

La Martinière/Sable (72),

Neufchatel (72),

C. Comm. Caux Vallée de Seine (76),

Melun (77),

Noisiel (77),

TARIF SOCIAL

(tarif réduit pour les ménages
démunis)

Dunkerque (59)

SIAEP Tarnos-Ondres (40)

Valenciennes (59) (?)

TARIFS DIFFERENCIÉS

(ménages, professionnels)

Viry-Châtillon (91)

Martigues (06)

Pradines(46)

Barbaste (47)

*NB : Les tarifs différenciés ne
sont pas des tarifs sociaux.*

*Dans beaucoup de communes,
le tarif différencié a surtout
pour but de favoriser les gros
usagers et non les ménages.*

*ATTENTION : cette liste
n'est pas exhaustive.*

d'intervention sont : la prise en charge d'impayés (assurée par 91 % des répondants) et l'aide au paiement des factures avant impayé (72 %). Dans 23% des cas, les CCAS peuvent intervenir pour réviser la facture. Les CCAS peuvent proposer un échelonnement des dettes ou un rallongement du délai de paiement. 61% des CCAS travaillent en participation avec les distributeurs d'eau dont 15% dans le cadre d'une convention 12% sont en contact avec les distributeurs au moins une fois par semaine. Voir « L'implication des CCAS/CIAS dans la lutte contre la précarité énergétique », *Enquêtes et observations sociales*, mars 2013, N°5.

Buchelay (78),
Montauban (82),
Sollies Toucas (83),
Ste Zacharie (83),
Arpajon (91)
Cergy (95)
Le Blanc-Mesnil (93)
Olivet (45)
Grenoble (38)

Encadré 12

L'EAU DES MÉNAGES DÉMUNIS À AUBERVILLIERS

Aubervilliers (93) est l'une des communes françaises ayant la plus grande proportion de ménages démunis. Elle héberge 74 700 habitants (28 782 ménages) en 2009 dont 33% sont des ménages d'une personne, 15% des familles monoparentales et 17% des couples sans enfants. La plupart des ménages sont composés de une ou deux personnes et ont une consommation d'eau très inférieure à 120 m³/an. 89% des logements ont une salle de bain ; 5000 logements sont potentiellement indignes. 34% de la population est étrangère. Le revenu fiscal de référence moyen est de 14 462 € à comparer à 23 202 € pour la France (19 749 € pour la Seine-Saint-Denis). La ville comporte 42% de logements sociaux.

Le revenu fiscal médian en 2010 est de 10 722 € par uc. Le taux de chômage est de 15% parmi la population de 15 à 64 ans. 64% des foyers (26 332) sont non imposables et ont un revenu fiscal moyen de 7 780 €/an. La limite supérieure du revenu fiscal du décile inférieur de la population est de 2 396 € par uc hors prestations sociales. Grâce aux prestations sociales, le revenu disponible de cette population pauvre est plus élevé. 11% de la population est bénéficiaire de la CMU-C, 4.6% de l'AME. 7.3% de la population est allocataire du RSA socle. Plus de 10 000 ménages (39%) sont sous la barre de 60% du revenu médian.

Le prix moyen de l'eau sur la base d'une consommation de 120 m³ est de 4.05 €/m³. Pour une consommation de 50 m³ par an, une personne seule dépense un peu plus de 200 € par an. Si elle dispose du RSA Socle comme seul revenu (425 €/mois plus aide au logement), elle consacre à l'eau 4 % de son revenu net, soit 200 €/an. Pour ramener la dépense à 3% , il faudrait donner une aide préventive de 50 €/an. Si cette aide était donnée à 10% de la population d'Aubervilliers et était prise en charge par 90 % de la population, elle impliquerait une hausse de prix de l'eau de 2.77%. (4.16 €/m³). Ce prix ne devrait pas causer de problèmes car il est précisément celui payé par les habitants de la commune proche de Bagnolet. Une meilleure solution serait évidemment de financer l'aide préventive par mutualisation dans toute l'Ile-de-France car la pauvreté n'est pas répartie uniformément

B.2.2 Financement des aides préventives

Des aides préventives sont prévues par la loi (CASF L 115-3). Elles peuvent être modulées avec le revenu et la taille des ménages et peuvent être mises en place sans demander une autorisation ou une dérogation au titre de la loi Brottes. Le financement des aides préventives est mal défini par la loi⁵⁸. La Fig. 4 montre les différents circuits de financement par les tarifs (péréquation) et par les taxes (subvention).

Plus d'une quarantaine de municipalités (Encadré 11) ont déjà créé leur système d'aides préventives. Ces aides sont généralement versées par les municipalités par l'intermédiaire des CCAS (abonnés individuels) ou par les départements par l'intermédiaire des FSL (abonnement collectif). Plus les municipalités hébergent des personnes démunies et plus le volume des aides devrait être élevé. Même dans le cas des municipalités les plus pauvres (Encadré 12), il sera possible de financer des aides préventives par une action au seul niveau municipal bien que cette solution paraisse assez injuste (« Les pauvres aident les pauvres »).

En principe, les partis politiques sont pour la création des aides préventives mais diffèrent parfois sur leur mode de financement, certains privilégient les solutions nationales centralisées et d'autres des solutions plus proches des municipalités et liées à la facture d'eau. Les principales entreprises du secteur (Veolia, Lyonnaise et Saur) n'ont pas attendu que la loi intervienne pour mettre en place des aides préventives pour l'eau. La position de la Lyonnaise est présentée à l'Encadré 13. Les actions prises par Veolia IDF sont décrites à l'Annexe 8 (SEDIF). Des aides préventives ont aussi été mises en place par la SAUR (Annexe 6).

Encadré 13

LA LYONNAISE DES EAUX EST EN FAVEUR DES AIDES PREVENTIVES

Dans une brochure intitulée « L'Eau Equitable », la société Lyonnaise des eaux expose comment elle entend donner accès à l'eau à tous. Son objectif est d'élaborer avec les collectivités une tarification équitable sur mesure, adaptées aux spécificités du territoire et aux ambitions de la politique publique locale de l'eau. Cette approche a été mise en œuvre dans une douzaine de municipalités.

Quelques points forts de l'approche de la Lyonnaise :

« Rendre l'eau accessible à tous »

Mettre en place dans les collectivités locales un accès à l'eau pour ceux qui n'en bénéficient pas. Par exemple, sous forme de bornes fontaines ou de douches publiques.

⁵⁸ Pour l'électricité, les aides sont financées par une taxe sur la consommation d'électricité (CSPE) et son montant apparaît sur chaque facture. Une solution similaire pour l'eau a été proposée dans la PPL Flajolet.

Mettre en place des tarifications progressives avec un volet social

Cette solution permet de mettre à disposition des consommateurs des m³ à bas prix pour leurs besoins vitaux, puis d'augmenter progressivement le tarif afin de favoriser un comportement économe. Le volet social consiste par exemple, à cibler les bénéficiaires en fonction de leur niveau de ressource, de l'éligibilité à la CMU-C, au RSA, ou en tant que famille nombreuses ou de locataire en habitat social. »

La Lyonnaise est favorable à créer un fonds pour financer un dispositif d'allocation eau au bénéfice des personnes qui ont du mal à régler leurs factures. Elle soutient les Fonds de solidarité logement pour la prise en charge des impayés d'eau qui ont été mis en place depuis 10 ans.

B.3 LA NATURE DES AIDES PRÉVENTIVES

B.3.1 Le caractère volontaire ou obligatoire du financement

a) Financement purement volontaire

La loi Cambon comme la loi Oudin sont basées sur des contributions purement volontaires et ne prévoient donc pas d'obligations de financement des aides. Les collectivités choisissent l'ampleur de leurs actions éventuelles. La loi Cambon (en vigueur depuis janvier 2012) permet le financement par les services des aides préventives fournies par les FSL. Ainsi, dans le cas du SEDIF, le délégataire Veolia Eau IDF verse des aides préventives aux FSL et aux CCAS dans la limite de 0.5% des factures d'eau. L'engagement de financement ne relève pas d'une obligation légale mais d'une convention entre le département et le délégataire. A partir de 2015, il sera possible d'augmenter les versements volontaires des délégataires sur la base de la loi Brottes.

b) Financement obligatoire mais sans minimum garanti

Les conseils généraux (départements) ont de par la loi la responsabilité financière principale pour les aides curatives⁵⁹. La loi sur les FSL aurait pu aussi créer une obligation de financement des aides préventives pour l'eau mais cela ne correspond pas à l'interprétation dominante de l'art. CASF L 115-3.

S'inspirant de cet exemple, la proposition de l'Académie de l'Eau (Annexe 1) vise à créer une obligation de financement des aides préventives à charge des conseils généraux mais sans fixer l'ampleur de cette obligation. Il appartiendra à chaque conseil général de déterminer les moyens financiers mis à disposition pour servir des aides préventives.

Pour alléger la charge des aides préventives sur les budgets départementaux, les services d'eau pourraient être requis de verser une subvention au FSL. Le montant de cette contribution n'est pas déterminé mais resterait inférieur à 0.5% des factures d'eau. Une solution similaire existe déjà pour les délégataires qui sont tenus d'apporter leur contribution aux FSL dans le cadre d'une convention avec les départements.

⁵⁹ Loi N°90-449. Art. 6.3 : « Le financement du FSL est assuré par le département ». Ce texte parfaitement clair n'est cependant pas mis en œuvre par certains départements où le FSL ne distribue pas d'aide curative pour l'eau alors qu'il s'agit d'une obligation légale

c) Financement obligatoire avec un minimum garanti

La proposition Flajolet, la proposition du Sénat, la proposition Buffet et la proposition Glavany ont toutes un minimum garanti de financement pour les aides préventives. La proposition Flajolet précise qu'il s'agit d'une taxe sur les factures d'eau. La proposition du Sénat crée une charge pour les services d'eau (avec répercussion probable sur les factures après déduction des gains de productivité).

B.3.2 Des contribution de solidarité d'un montant connu ou non

Lorsque le montant des contributions de solidarité n'est pas précisé, il est difficile de prévoir le volume des aides préventives que ces contributions ou taxes permettent de financer. De ce fait, il est difficile de définir le montant des aides auxquelles les bénéficiaires peuvent prétendre. En revanche, si la loi fixe le niveau des contributions, il est possible calibrer les aides préventives, par exemple, de convenir de couvrir tout dépassement du plafond de dépenses pour l'eau de 3% des revenus.

B.4. Les trois types de financements (3T)

Le financement provient des pouvoirs publics (contribuables), des usagers et de sources alternatives.

B.4.1 Financement par les pouvoirs publics (T pour taxes)

Les pouvoirs publics peuvent intervenir aux niveaux local, départemental, régional ou national et financer au moins partiellement les aides préventives dans le cadre de leurs budgets sociaux.

a) Contributions au niveau municipal ou intercommunal

Les aides préventives pour l'eau versées par les services pourraient être financées dans le cadre de la loi Brottes par des subventions provenant des budgets municipaux ou par péréquation interne. Les aides sont donc payées par les contribuables locaux et par les usagers. Les propositions Flajolet et Buffet prévoient que le budget municipal peut éventuellement prendre en charge tout ou partie des aides préventives versées par les services.

b) Contributions au niveau départemental

La tendance générale est de privilégier le niveau départemental pour la mise en œuvre de la solidarité pour l'eau. Le recours aux départements pour la solidarité pour l'eau se justifie par le fait que les départements exercent déjà la compétence pour le RMI/RSA (lutte contre l'exclusion), pour l'APA (prise en charge de la dépendance), pour le PCH (handicap) et pour le logement. L'action sociale des départements est financièrement très importante et représente globalement plus de 30 Md€, un montant sans commune mesure avec les aides préventives pour l'eau qui pourraient atteindre 50 M€ si les municipalités et

les services n'intervenaient pas⁶⁰. D'autre part, depuis la loi Brottes, les services de l'eau peuvent subventionner le FSL dans la limite de 2% des recettes des services.

La proposition de l'Académie de l'Eau consiste à financer l'aide préventive comme c'est le cas pour l'aide curative par une subvention du FSL par le conseil général. Le FSL reçoit en plus des versements des services de l'eau. Il fixe le niveau de son intervention et le niveau des aides qu'il attribue. Une telle solution est logique puisque le conseil général peut déjà financer l'aide préventive pour l'énergie et joue un rôle important pour l'aide sociale en général.

La contribution des services de l'eau au FSL serait une obligation mais son montant n'est pas fixé selon le modèle utilisé pour l'aide curative. Lorsque les moyens disponibles pour les aides préventives seront connus, les usagers démunis connaîtront le montant des aides.

c) Contributions au niveau régional ou central

Jusqu'à présent, il n'est pas envisagé de financer les aides pour l'eau par les budgets au niveau régional ou au niveau national. Toutefois la proposition Buffet fait référence à une éventuelle dotation de l'Etat ou de la Région sans en préciser le montant.

La proposition de l'Académie de l'Eau aborde la question d'une éventuelle contribution de solidarité au niveau régional. Pour compenser les inégalités territoriales, une solidarité serait instituée au niveau de l'agence de bassin. Chaque département choisirait d'affecter une partie plus ou moins significative des redevances des services et chaque agence déciderait d'affecter à la solidarité une part plus ou moins significative de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau. Cette proposition est inspirée par la PPL Flajolet dans laquelle les redevances obligatoires sur les services étaient mutualisées au niveau du bassin ainsi que par la proposition du CGEDD (Annexe 9).

Le financement des aides pour l'eau peut être intégré dans une réflexion plus large sur les aides pour le logement. A Paris, par exemple, l'attribution d'une aide pour l'eau est liée à l'APL. Une autre possibilité serait de fusionner toutes les aides liées au logement et services associés (eau électricité, gaz, chauffage urbain, enlèvement des ordures, etc) sous forme d'un bouclier logement.

⁶⁰ En fait, les municipalités et les usagers interviennent dans les aides grâce à l'action des CCAS et aussi dans le cadre des dispositions tarifaires (subventions croisées). Si les services de l'eau et de l'assainissement consacraient à subventionner les FSL 0.5% des redevances qu'ils collectent (50 M€), la participation des conseils généraux serait très faible.

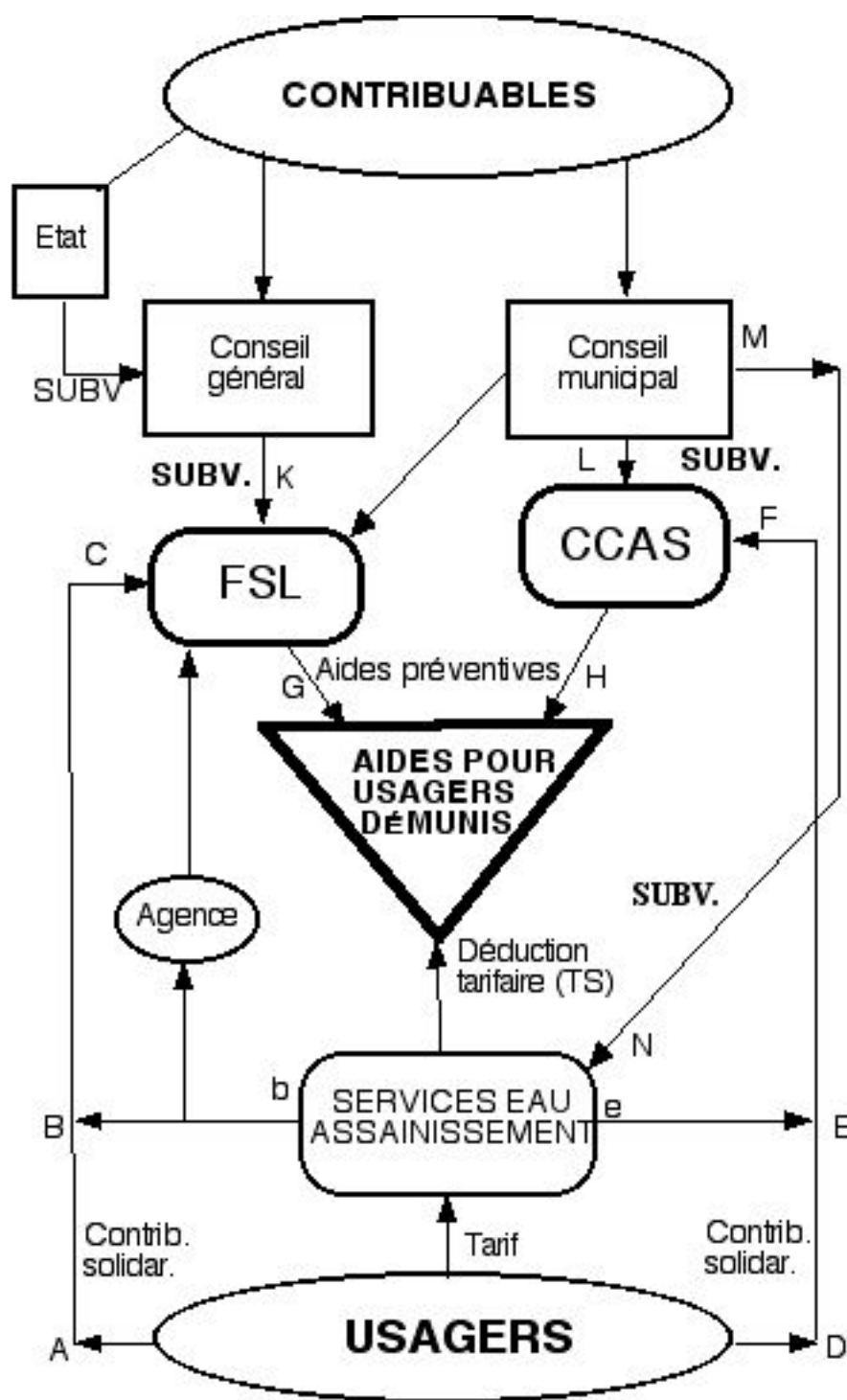


Fig. 4. CIRCUITS DE FINANCEMENT DES AIDES PRÉVENTIVES ET DES TARIFS SOCIAUX

Le financement peut être assuré par les contribuables, par les usagers ou par des sources extérieures (non représentées). Les usagers versent leur participation dans le cadre du tarif des services ou par des contributions sur les factures. Les FSL et CCAS reçoivent des subventions et des contributions des services (branches bBC et eEF) ou des usagers (branches ABC et DEF). En cas de tarifs sociaux (TS), la municipalité peut verser une subvention aux services (branche MN).

B.4.2 Financement par les usagers (petit cycle de l'eau) (T pour tarifs)

Le financement des aides par le petit cycle de l'eau est la solution la plus fréquemment proposée ou utilisée. Il est mis en place dans un système de tarif uniforme ou un système de tarifs différenciés.

a) La tarification uniforme

Le financement des aides préventives par le petit cycle est fondé sur les ressources collectées par les services de l'eau et de l'assainissement (tarifs). Ce financement est à charge des usagers (paiement d'une contribution au prorata de la consommation d'eau ou de la facture d'eau et d'assainissement), des services de l'eau et de l'assainissement (financés par les usagers et des subventions municipales éventuelles) ainsi que des agences de l'eau (financées par les usagers). Il est mis en œuvre par des contributions volontaires⁶¹ ou par des contributions obligatoires (dans le cas des propositions Flajolet et du Sénat)⁶². Depuis la loi Brottes, la contribution maximale autorisée des services aux FSL a été portée à 2% des redevances (au lieu de 0.5% selon la loi Cambon).

Le financement des aides préventives par des taxes explicites sur l'eau distribuée ou sur les factures d'eau ou par des contributions de solidarité pour l'eau analogues à la CSPE (contribution au service public de l'électricité) serait en contradiction avec la politique actuelle du Gouvernement qui évite la création de nouvelles taxes⁶³. Il faut donc trouver des solutions plus conformes aux directives gouvernementales (section B.4.4).

Plafond des contributions de solidarité payées par les services

La contribution de solidarité versée par les services de l'eau et l'assainissement aux FSL est plafonnée à 0.5% des factures d'eau dans la loi Cambon et la proposition de

⁶¹ Le député Guy Geoffroy, rapporteur de la commission des lois chargée de la loi Cambon, a déclaré le 1^{er} décembre 2010 à l'Assemblée nationale : « Tous ceux que nous avons entendus sur cette question, et notamment les professionnels de l'eau et de sa distribution, sont non seulement d'accord pour assumer cette contribution volontaire à des fins curatives, mais également sur le principe d'une seconde contribution volontaire de 0.5 % pour instaurer un volet préventif. ». On constate donc l'existence d'un fort soutien pour une allocation de solidarité pour l'eau. Au contraire, la proposition Buffet basée sur un financement différent a été rejetée (Annexe 2).

⁶² Dans le Rapport du CGEDD de 2011 (Annexe 9), il est proposé de recueillir 1.5 c€/m³ au niveau des agences et de charger l'ONEMA de répartir 50 M€ entre les FSL au prorata des personnes titulaires du RSA SoCle.

⁶³ Circulaire du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques. « Le pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi adopté le 6 novembre 2012 prévoit « une discipline nouvelle dans le pilotage de l'action publique : toute nouvelle dépense devra être financée par des économies en dépense ; le financement par une recette nouvelle ne sera plus possible, car l'effort fiscal ne doit pas servir à favoriser des dépenses supplémentaires ; toute réforme conduite à l'initiative du Gouvernement devra comprendre un volet d'optimisation de la dépense publique ». On notera que l'augmentation de la contribution des services aux FSL de 0.5 à 2% jugée acceptable dans la loi Brottes n'a pas d'effets très différents de la création d'une allocation de solidarité pour l'eau financée par une taxe sur l'eau.

l'Académie. Cette contribution de solidarité est fixée à 0.5% dans la proposition Flajolet et à 1% dans la proposition du Sénat. Dans la loi Brottes, le plafond de la contribution des services au FSL peut atteindre 2%.

Mutualisation des ressources collectées (Encadré 14)

La mutualisation a pour objectif de mettre ensemble les ressources importantes ou faibles des divers services contributeurs pour financer les aides préventives. Ces ressources sont mutualisées au niveau du département dans la loi Cambon, la proposition du Sénat et la proposition de l'Académie. La mutualisation a lieu au niveau du bassin dans le cas de la proposition Flajolet et au niveau national dans le cas de la proposition Buffet et de la proposition Glavany. Les ressources mutualisées sont ensuite versées aux différents bénéficiaires.

L'avantage de la mutualisation est de rétablir l'équilibre entre les recettes et les dépenses et de faire payer moins aux zones de faibles revenus. L'inconvénient est que ceux pour qui l'eau est bon marché doivent payer pour ceux où l'eau est chère.

b) La tarification différenciée

Le principal débat économique ne devrait pas être celui des tarifs mais celui de la répartition équitable et abordable des coûts entre les différentes parties de la population, répartition entre contribuables et consommateurs, et entre les différentes catégories d'utilisateurs.

Gérard Payen, 2012

Pour financer les aides préventives, il suffit de créer un tarif différent pour différentes catégories d'usagers et de recueillir des contributions plus élevées de certaines catégories d'usagers pour venir en aide à d'autres catégories (péréquation). Les usagers qui payent plus que la moyenne pourraient être les gros consommateurs d'eau (tarifs progressifs), les usagers industriels ou commerciaux (tarifs professionnels), les usagers ayant des besoins particuliers tels que pour remplir les piscines ou arroser les jardins, les usagers de l'été (en majorité des estivants en résidence secondaire au titre de la tarification saisonnière). Les suppléments de recettes ainsi recueillis peuvent être répartis entre les usagers démunis.

Sans aller jusqu'à faire payer aux consommateurs non domestiques un prix plus élevé que la normale, le minimum serait qu'ils ne payent pas un prix inférieur à celui payé par les autres usagers pour des consommations de moins de 1000 m³/an. Ceci vaut tant pour les professionnels que pour les administrations qui s'arrangent parfois pour bénéficier de tarifs spéciaux.

Encadré 14

CONTRIBUTIONS LIÉES À LA CONSOMMATION D'EAU POTABLE

Zone de Mutualisation	Type de mesure	Loi PPL	Payeur
Réseau de Distribution	Augm. part communale prix de l'eau	-	Usagers en général
	Péréquation interne	-	Usagers en général
	Tarification différenciée	loi Br	Catég. usagers
	Subvention des services eau	loi Br	Budget général mun.
	Taxe communale sur eau potable	-	Taxe à créer. Usagers
Département	Dotation du FSL	loi 1990	CG (Contrib. départ.)
	Subvention du FSL	loi 1990	Distributeurs, CCAS, municipalités
	Abandons de créances	loi 1990	Distribut.+agences
	Subvention du FSL	lois Ca+ Br	Serv. eau et assain. (usagers)
	Taxe départem. eau potable	Proposit. Sénat	Usagers (Taxe à créer).
Agence	Augm. redev. prélèvements eau	-	Usagers
	Contrib. de sol. sur factures eau	PPL Fla CGDD Acad.	Usagers (Contrib. à créer)
National	Contrib. de sol. sur factures eau (allocation de solid. pour l'eau)	PPL Buffet	Usagers (à créer)
	Subv. budget Etat	PPL Buffet	Budget de l'Etat (contribuables)
	Taxe sur chiffre d'affaires distribut.	PPL Buff+Glav	Usagers (à créer)
	Péréquation interagences	Acad.	Usagers (à créer)

Si l'on admet que la consommation d'eau des usagers non domestiques est de 25% de la consommation totale⁶⁴, une augmentation des prix de l'eau d'à peine 2% pour les usagers non domestiques permettrait de financer les mesures sociales envisagées (aides préventives correspondant à 0.5% de l'ensemble des dépenses d'eau potable et d'assainissement).

Cette solution de péréquation interne était très utilisée dans les économies dirigées et est courante en Amérique latine⁶⁵ où il est fréquent que les tarifs des ménages soient inférieurs à ceux des usagers professionnels ou publics. Cette solution a été peu utilisée en France car elle semblait en contradiction avec le principe d'égalité des conditions d'accès au service public. Elle a été avalisée par la loi Brottes qui instaure un tarif spécial pour les ménages ainsi qu'une modulation tarifaire selon le revenu et la taille des ménages. Elle n'a pas été retoquée par le Conseil constitutionnel tandis que le Conseil d'Etat avait déjà admis d'importantes variations tarifaires⁶⁶.

Des tarifs différenciés pour l'eau sont utilisés à Viry-Châtillon où les usagers industriels payent l'eau à un tarif un peu plus élevé, à Martigues et à Pradines. Des tarifs saisonniers sont fréquents en région PACA (par exemple à Hyères). Ils visent plus particulièrement à faire payer les estivants. Un exemple d'application de ce système est donné à l'Annexe 12.

Le mérite de cette solution de péréquation a longtemps été occulté comme si l'on ne pouvait créer un tarif plus faible que pour certaines catégories d'usagers (professionnels et administrations). L'avantage de cette approche est de financer les aides préventives sans

⁶⁴ La proportion d'eau à usage non domestique varie d'un réseau à l'autre. Elle est généralement sous-évaluée car beaucoup d'abonnements concernent autre chose que les ménages à leur domicile. En Région flamande (6.25 M hab.), la consommation des ménages à domicile n'est que de 53% de la consommation totale d'eau de réseau (81 % d'abonnés domestiques).

⁶⁵ Des tarifs différenciés sont utilisés en Bolivie, au Brésil, en Colombie, au Costa-Rica, à Panama, au Pérou et en Uruguay.

⁶⁶ En réponse à une question du sénateur Masson, le Ministère de l'intérieur (JO Sénat , 10/10/2013) répond : « Le Conseil d'État a admis de longue date que la fixation de tarifs différents applicables pour un même service rendu à diverses catégories d'usagers d'un service public implique, à moins qu'elle ne soit la conséquence nécessaire d'une loi, soit qu'il existe entre les usagers des différences de situation appréciables en relation directe avec le service assuré ou lié à des sujétions imposées ou subies par l'utilisateur du service, soit qu'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ou de l'ouvrage commande cette mesure (Conseil d'État, section, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques). Dans l'un comme dans l'autre cas, la différence de tarifs ainsi instituée ne doit pas être manifestement disproportionnée au regard des circonstances ou des objectifs qui la motivent. Il convient en effet de s'assurer que ces différenciations tarifaires ne conduisent pas à des transferts de charges entre catégories d'usagers. Outre la catégorie des ménages qui fait désormais l'objet d'une reconnaissance législative à l'article L. 2224-12-1 du CGCT, ce sont les catégories des usagers professionnels ou industriels et des administrations publiques ou services d'intérêt général qui font communément l'objet d'une différenciation de la part des collectivités compétentes. En tout état de cause, la définition de catégories d'usagers appartient à la collectivité compétente et est fonction de la situation locale. Il lui appartient de justifier le bien-fondé de ces catégories, sous le contrôle souverain du juge. » Selon cette réponse, les différenciations tarifaires ne devraient pas conduire à des transferts de charges entre catégories d'usagers. Cet objectif est incompatible avec l'objectif inverse qui consiste à organiser une péréquation entre catégories tarifaires. En fait, il existe des grandes marges d'interprétation car il n'y a pas de règles pour répartir les frais fixes des services entre les divers usagers.

créer une nouvelle taxe sur l'eau. L'inconvénient est qu'elle introduit ce qui peut paraître être une inégalité des conditions d'accès à l'eau. Aussi faudra-t-il agir avec modération car un trop grand écart de prix serait susceptible d'être censuré.

B.4.3 Financement innovant par des sources alternatives (T pour transferts)

Les aides préventives peuvent être financées par des sources alternatives, c.-à-d. par des versements effectués par des acteurs économiques autres que l'Etat, les collectivités et les services de l'eau et de l'assainissement (petit cycle). Il peut s'agir des délégataires, des entreprises fournissant des services au secteur de l'eau, des entreprises industrielles et commerciales (par exemple, produisant des boissons), des propriétaires fonciers, etc. Ces versements peuvent être des dons/subventions ou prendre la forme de taxes affectées ou de contributions obligatoires. Le but de cette approche de financement est d'éviter d'alourdir le prix de l'eau de réseau ou les impôts en demandant aux contribuables ou aux consommateurs d'eau du réseau de supporter les charges qu'impliquent les aides préventives pour l'eau d'usagers démunis.

Ainsi dans la PPL Buffet, il était suggéré de créer une taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises délégataires. Dans la PPL Glavany, la taxe porte sur le chiffre d'affaires des distributeurs d'eau publics (régies) ou privés.

Plusieurs pistes de réflexion ont été proposées pour financer les aides préventives en dehors du petit cycle :

- augmenter la taxe sur les eaux embouteillées (section B.5.3),
- créer une taxe sur les importations d'eaux embouteillée (Annexe 4, section 4.4),
- transférer aux usagers démunis une partie des ressources fiscales fournies par les communes ayant peu de logements sociaux (Annexe 4, section 4.5).

D'autres financements innovants pourraient être envisagés tels que, par exemple, une taxe sur les piscines, une taxe sur les résidences secondaires, une taxe sur les navires de plaisance et les moteurs hors bords, ou encore une taxe sur les jeux de hasard, etc.

La difficulté est que l'on voit mal la relation qui peut exister entre les financements innovants et les aides préventives pour l'eau. Ceci ne constitue pas un obstacle majeur car il existe déjà de nombreuses taxes considérées comme « curieuses » lorsqu'elles ont été proposées. Ainsi la taxe Chirac (185 M€/an) sur les billets d'avion au départ de la France permet de financer des dépenses de santé dans les pays en développement et la future taxe Tobin (taxe sur les transactions financières proposée par la Commission et soutenue par 11 pays) pourrait permettre de financer une part de l'aide au développement si les difficultés juridiques sont éliminées.

B.4.4. Des aides pour l'eau sans financement explicite

Des lors que les usagers démunis bénéficient d'un tarif réduit ou reçoivent des aides pour payer leurs factures d'eau, il existe un transfert à leur profit. Ce transfert engendre

nécessairement une augmentation de dépenses pour les autres usagers mais peut être masqué par d'autres changements simultanés. Les gains de productivité ou d'efficacité, les réductions de marges des contractants dégagent parfois des moyens utilisables pour promouvoir la solidarité et réduire le prix de l'eau. Une réorganisation des tarifs peut se traduire par une prise en charge des usagers démunis sans que les autres usagers aient à supporter une augmentation sensible des prix.

Depuis la loi Brottes, il est possible de faire appel aux péréquations internes pour financer les tarifs sociaux⁶⁷. A côté du tarif social pour les abonnés directs, il est possible de mettre en place une distribution d'aides préventives pour les ménages démunis en immeubles collectifs. Ces deux distributions d'aides peuvent être financées par les contributions des autres usagers (Encadré 15).

Le cas exemplaire de Dunkerque montre que ce système peut fonctionner et couvrir même un nombre important de bénéficiaires (10%). Une autre solution analogue est fondée sur des tarifs différenciés (section B.4.2 b). Dans ces cas, il y a mise en œuvre de la solidarité entre ceux qui ont accès à l'eau à un prix abordable et ceux qui ne l'ont pas. Les usagers se partagent le fardeau de l'aide pour les plus démunis, ils ne cherchent pas à se débarrasser du problème en faisant appel à d'autres ou à l'Etat. Cette solution est applicable dans la plupart des cas mais il reste à traiter des cas de municipalités et de départements avec une forte proportion de ménages démunis⁶⁸.

⁶⁷ Au Royaume-Uni, la société South West Water où l'eau est très chère a créé un tarif social (Water Care Tariff) réservé aux personnes qui bénéficient d'allocations sociales déterminées : Housing Benefit, Income Support, Pension Credit, etc. Trois niveaux de réduction tarifaires sont prévus : 50, 25 et 15 % selon le niveau équivalisé de revenu familial (moins de 650 £/mois, de 650 à 920 £/mois, de 920 à 1190£/mois). Le tarif TTC en 2013-2014 pour les ménages avec compteur dans des zones sans eau de surface à évacuer est le suivant ;

Ressources par semaine (£)	<150	<215	<275
Réduction (%)	50	25	15
Eau. Part fixe (£)	19.68	29.40	33.36
Eau. Part variable (£/m3)	1.0247	1.5371	1.7420
Assainis. Part fixe (£)	8.16	12.12	17.76
Assainis. Part var. (£/m3)	1.5945	2.3917	2.7106

Il existe aussi un tarif social pour le cas de ménages sans compteur ; il varie avec les ressources du ménage et sa taille.

⁶⁸ Les taux de ménages dont les dépenses d'eau dépassent 3% de leurs revenus sont proches de 3% dans les départements de la Région Ile-de-France hormis la Seine-Saint-Denis qui a un taux élevé et les Yvelines un taux faible. (Paris : 2.73% ; Hauts-de-Seine : 3.2% ; Seine-Saint-Denis, 5.13 % ; Val de Marne, 3.52% ; Val d'Oise, 3.14% ; Yvelines, 1.83% ; Essonne, 2.69 % ; Seine-et-Marne, 2.93%). Le premier décile du revenu fiscal de référence moyen est de 3 989 €/an en 2007 alors qu'il est de 5 539 € à Paris, de 7 384 € dans les Hauts -de-Seine, de 6 367 € dans le Val-de-Marne, 9 144 € dans les Yvelines 9 718 € dans l'Essonne et 6 339 € dans le Val-d'Oise. Dans chaque département hormis la Seine-Saint-Denis, il est possible de prendre en charge les aides préventives au niveau départemental sans devoir faire appel à la solidarité nationale. Paris l'a déjà fait mais pas les autres départements.

La différence principale entre la proposition de l'Académie et les autres propositions⁶⁹ concerne les sources de financement de l'aide préventive. A lieu de faire appel à une ou plusieurs taxes au plan national en contradiction avec la politique gouvernementale⁷⁰, le financement est assuré au niveau local par des contributions des services de l'eau et de l'assainissement complétées par des financements budgétaires (subventions votées par les conseils municipaux ou généraux). Il s'agit en l'occurrence de prolonger l'approche de la loi Cambon et de la loi Brottes en introduisant une obligation d'intervention au titre de la solidarité sans en préciser le montant. Cette obligation de principe est la contrepartie du droit à une aide pour l'eau instauré par l'art. L 115-3 du Code de l'action sociale et des familles. Le montant des financements est laissé à l'appréciation des organismes fournissant l'aide comme dans le cas des aides curatives. Dans plusieurs villes, cette solution est déjà mise en œuvre avec une contribution du délégataire au CCAS/FSL de l'ordre de 1% et un financement complémentaire par les budgets généraux des municipalités en fonction des besoins. Les aides préventives ainsi attribuées ne dépendent pas d'une taxe, redevance ou contribution assise sur la consommation d'eau, le chiffre d'affaires des distributeurs ou la vente d'eau embouteillée. Il s'agit d'une solution décentralisée qui ne dépend pas d'un quelconque système national de péréquation ou d'un fonds national de mutualisation. Il existe toutefois une limite à cette solution régionale lorsque la région est plus particulièrement pauvre. Un correctif s'impose alors mais ne doit pas nécessairement découler d'un système complexe. En effet, les montants en jeu sont très faibles dès lors que chacun aura commencé par résoudre ses problèmes de solidarité au niveau local ou départemental.

Encadré 15

DES AIDES POUR L'EAU SANS AUGMENTATION DU PRIX DE L'EAU

Selon les explications fournies par le Gouvernement lors des débats parlementaires concernant la loi Brottes, aucune augmentation de prix de l'eau n'est permise pour financer les aides préventives car ces aides doivent être attribuées « à recettes constantes » conformément aux politiques financières et sociales en vigueur. Selon les instructions gouvernementales, aucune taxe nouvelle et aucune augmentation de prix de l'eau ne seraient autorisées car ce serait créer des recettes nouvelles. En revanche, il serait permis de réorganiser les composants du prix de l'eau, y compris les redevances, à condition que le prix moyen de l'eau n'augmente pas.

En pratique, les dépenses d'aides pour l'eau des ménages démunis peuvent être couvertes par les réductions du prix de l'eau lors des renouvellements de contrat. De

⁶⁹ Académie de l'Eau : Analyse des dispositions proposées concernant la mise en œuvre du droit à l'eau potable et à l'assainissement, avril 2013, site de l'Académie de l'Eau.

⁷⁰ Voir la proposition d'amendement présenté par le Gouvernement en janvier 2013 concernant l'art. 14 de la PPL Brottes et la Circulaire du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques. Le pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi adopté le 6 novembre 2012 prévoit « une discipline nouvelle dans le pilotage de l'action publique : toute nouvelle dépense devra être financée par des économies en dépense ; le financement par une recette nouvelle ne sera plus possible, car l'effort fiscal ne doit pas servir à favoriser des dépenses supplémentaires ; toute réforme conduite à l'initiative du Gouvernement devra comprendre un volet d'optimisation de la dépense publique ».

même, la création de nouveaux tarifs permet d'offrir aux plus démunis des conditions tarifaires qui tiennent compte des exigences relatives au caractère abordable.

Le respect de la politique gouvernementale impliquerait qu'il n'est pas permis de créer une contribution de solidarité sur les services d'eau analogue à la CSPE pour l'énergie car cela aboutirait à augmenter le prix de l'eau. De même, il n'est pas permis de créer une taxe sur les factures d'eau ou une taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises de l'eau car ces taxes seraient « nouvelles ».

En revanche, les redevances sur les prélèvements d'eau ou les taxes existantes sur l'eau embouteillée pourraient éventuellement être augmentées à condition que survienne aussi en compensation une diminution d'autres composants du prix de l'eau de réseau ou du prix de l'eau embouteillée.

Les exigences gouvernementales en matière de prix de l'eau n'empêchent pas une action en faveur des aides préventives car ces aides représentent une part très faible du prix. Malgré les limitations introduites par la politique financière, il est possible de pratiquer une politique sociale dans le secteur de l'eau vu que la proportion de personnes à aider est très faible. Financer l'eau des plus démunis peut rester une priorité même dans un contexte économique difficile.

B.4.5 Interférence entre la couverture de la solidarité au plan local et la couverture au plan national

a) Considérations générales

L'aide pour l'eau financée par des contributions obligatoires mutualisées au plan national et par d'éventuelles dotations budgétaires est destinée à aider des personnes qui supportent effectivement des dépenses élevées pour leur consommation d'eau au regard de leurs revenus. Elle vient en supplément des aides reçues au niveau local au travers des dispositifs non obligatoires de tarif social, de réduction du prix unitaire des premiers m³ et de chèques eau. Les besoins d'aide au plan national sont évidemment plus grands dans le cas des usagers démunis ne bénéficiant pas d'aides locales. Si le dispositif d'aides locales est très efficace, aucune aide ne sera fournie par le système au plan national. Par conséquent, les collectivités qui financent une aide importante au niveau local ne bénéficieront pas d'aide nationale qu'elles seront néanmoins appelées à financer.

b) Applications

Si la contribution au système national est obligatoire, par exemple si elle est financée par une taxe sur les eaux embouteillées, la collectivité locale sera peu encouragée à mettre en place un système d'aides au plan local qui ne présente pas d'utilité puisque les aides sont déjà reçues du système national. S'il existe déjà un système de tarif social au niveau local, la collectivité en assumera les frais mais ne bénéficiera pas des aides au plan national. Dans ce cas, il est probable que la

collectivité locale mettra fin à la solidarité au plan local pour ne plus dépendre que du système de solidarité au niveau national. On constate que la création d'un système national aura pour effet de déresponsabiliser les collectivités, l'Etat ou le département ayant désormais à gérer les problèmes sociaux.

Si la contribution au système national n'était pas obligatoire pour les collectivités ayant un bon système de solidarité au plan local, ces collectivités pourront préférer leurs systèmes de solidarité au plan local et renoncer au système national dont elles ne bénéficient pas. Cette option pourrait être introduite si la contribution au système national était fondée sur la consommation d'eau au plan local. Il serait alors possible d'introduire une exonération de contribution et de sortir du dispositif national les collectivités avec un système de solidarité très efficace. Il s'agit à la fois des collectivités qui ont un tarif social efficace ou une distribution généreuse de chèques eau et celles où le prix de l'eau est suffisamment faible pour que même ceux qui n'ont que le RSA Socle pour vivre ne dépendent pas plus de 3% de leurs revenus pour l'eau.

Lorsque qu'un système local de solidarité avec exonération éventuelle est susceptible d'être mis en place, les collectivités ayant une proportion importante de personnes démunies pourraient préférer le système national qui leur coûtera moins que le système local. La différence étant assez faible, il est probable que d'autres considérations interviendront. Réciproquement, les collectivités avec une proportion moyenne ou faible de personnes démunies auront intérêt à choisir un système local. Selon toute vraisemblance, ces dernières collectivités seront les plus nombreuses.

En conclusion, du fait de l'interférence entre un système national obligatoire de solidarité et un système local optionnel, il paraît préférable de financer le système national par une contribution assise sur la consommation d'eau car celle-ci est susceptible de permettre une exonération. Cette solution a l'avantage de préserver toutes ses chances au développement de la solidarité au niveau local.

Si, au contraire, on souhaite que les collectivités soient dépendantes d'une assistance au niveau national pour résoudre leurs problèmes de prix inabordable de l'eau, il suffit de créer une contribution au système national sans prévoir d'exonération. Cette solution « jacobine » sera contestée par les partisans de la décentralisation qui préfèrent plus d'autonomie et moins de dépendance à l'égard du pouvoir central.

Une meilleure solution pourrait être de combiner un système de solidarité au plan local avec un correctif au niveau national. C'est le sens de la proposition de l'Académie de l'Eau qui met l'accent sur la responsabilité primaire au plan local avec en supplément une aide aux collectivités les plus démunies.

B.5 EVALUATION DE QUELQUES CONTRIBUTIONS DE SOLIDARITÉ

Dans cette section, nous examinons trois prélèvements destinés à financer les aides préventives pour l'eau parmi ceux qui ont recueilli un large soutien. Ils se basent sur une contribution liée à la consommation d'eau potable de réseau (taxe sur l'eau consommée) et

sur deux financements innovants : la taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises de l'eau et la taxe sur la consommation d'eaux embouteillées. Ces solutions sont présentées afin que les décideurs puissent faire leur choix. D'autres solutions ayant reçu un accueil moins favorable sont examinées à l'Annexe 4.

B.5.1 Redevance sur l'eau potable de réseau

Le redevance sur la consommation d'eau potable (€/m³) et la taxe sur les factures d'eau et d'assainissement (%) permettent de financer l'aide pour l'eau au travers d'un tarif social ou de chèques eau.⁷¹ Une option assez proche consiste à financer les aides par des contributions volontaires des services de l'eau et de l'assainissement (péréquation entre usagers), ce qui évite de faire apparaître une taxe. Une autre solution consiste à augmenter la part communale de la facture d'eau pour financer une subvention en faveur des services d'eau qui instaurent un système d'aides préventives ou de tarifs sociaux.

Au plan national, une contribution sur les factures d'eau de 0.5% du montant total des redevances eau et assainissement HT perçues par les distributeurs rapporterait 50 M€ HT (0.5 % de 9.8 Md€ HT ou 1.35 €/m³). L'incidence de cette contribution est nettement plus faible que l'effet de la réduction de marge que consentent les entreprises de l'eau lors du renouvellement de nombreux contrats de délégations⁷². Elle est aussi plus faible que l'effet de la réduction tendancielle de consommation de l'eau⁷³ ou que les augmentations de tarif qui seront nécessaires pour financer un meilleur assainissement.

Malgré sa taille réduite, cette contribution nationale soulève des oppositions. L'Etat considère que les prestations sociales et la solidarité relèvent des conseils généraux, les conseils généraux considèrent qu'ils sont déjà trop sollicités, les services d'eau et d'assainissement rappellent qu'ils n'ont pas d'obligations légales dans le domaine social et qu'ils doivent déjà faire face à des augmentations de dépenses tandis que les usagers font valoir qu'ils ne cessent de payer leur eau toujours plus cher. Quand une réduction du prix de l'eau se profile, la tendance est de l'utiliser pour contenir le prix de l'eau en général en oubliant que les plus démunis payent déjà pour l'eau un prix excessif au regard de leurs ressources.

La taxe sur les factures d'eau potable et d'assainissement existe déjà sous forme de

⁷¹ En réponse au député M. Michel Zumkeller, Mme la ministre des solidarités et de la cohésion sociale a déclaré le 8/5/2012 concernant le futur projet d'un tarif social de l'eau : « En arrêtant le principe d'un prélèvement sur le montant de chaque facture d'eau des particuliers, afin de permettre la mise en place d'un allègement de cette charge pour les plus démunis, la loi du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'eau potable et de l'assainissement a démontré la volonté de l'Etat de consolider les dispositifs existants et de se donner les moyens d'engager une politique préventive dans ce domaine ». Cette réponse montre une préférence nette pour le financement par les usagers. Mais aucune mesure de mise en œuvre n'a été prise.

⁷² Dans certains cas, le rabais consenti lors du renouvellement du contrat de délégation est supérieur à 50% (voir Challenges N°340, avril 2013). Selon Antoine Frérot, PDG de Veolia, « nous avons perdu un tiers de notre marge dans l'eau en France » (de 20% à 13% depuis 2009).

⁷³ La réduction est de l'ordre de 1 à 2 % par an, soit environ 7% après 5 ans. Vu le montant faible de la redevance sur l'eau potable envisagée, il ne devrait pas y avoir d'effet de substitution (évitement) comme dans le cas du tarif progressif.

TVA. Elle a été proposée pour financer les aides préventives (par exemple, dans la proposition de loi Flajolet).

La contribution sur la consommation d'eau de réseau est déjà mise en œuvre par les agences de l'eau⁷⁴. Celles-ci perçoivent une taxe au bénéfice des Voies navigables de France (20 M€ sur la consommation d'eau) ainsi qu'une redevance sur les prélèvements d'eau (346 M€/an, 74.5% à charge des collectivités, 21.9% à charge de l'industrie et 3.6% à charge de l'agriculture). Cette redevance est mutualisée au niveau de l'agence et modulée selon l'usage fait de l'eau (Annexe 3).

Pour financer les aides préventives (50 M€), il suffirait d'ajouter une contribution de 1.35 c€/m³ à la redevance de prélèvement pour alimentation en eau potable perçue par les agences (de l'ordre 9.3 c€/m³) ou augmenter la redevance pour les autres usages économiques qui est plus faible. L'augmentation de cette contribution serait conforme à la directive cadre sur l'eau (Art. 9, DCE) qui demande à prendre en compte les « coûts pour l'environnement et les ressources ». Or ces coûts sont très mal pris en compte

La contribution sur les prélèvements a l'avantage de faire participer tous les usagers à l'action de solidarité envers les plus démunis et ne nécessite aucun frais supplémentaire pour la collecte. Parmi les inconvénients de cette redevance, le premier est que l'augmentation de la ceste redevance dans une enveloppe budgétaire fixe pour les agences implique une réduction d'autres dépenses des agences.

Un second inconvénient est le caractère régressif des contributions assises sur l'eau distribuée car la consommation d'eau de réseau par les ménages varie peu avec le revenu⁷⁵. De ce fait, une redevance ou contribution sur l'eau affecterait dans une large mesure les usagers ayant des revenus moyens qui payeraient la taxe sans en tirer un avantage direct. Sans surprise, les associations de consommateurs ne sont pas favorables à la taxe sur la consommation d'eau et préfèrent faire supporter les dépenses de solidarité par la fiscalité sur les revenus qui est plus progressive. Mais curieusement, elles ne se prononcent pas sur le caractère tout aussi régressif des autres redevances sur l'eau.

Pour mettre en œuvre le principe constitutionnel que les charges communes sont payées en fonction des facultés (voir la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789), il faudrait que les usagers aux revenus élevés payent une taxe plus élevée pour l'eau au titre de la solidarité. Cette solution est mise en œuvre en Colombie où le prix de l'eau varie avec la valeur foncière des propriétés des usagers. Si les municipalités françaises versaient aux services de l'eau une subvention pour l'eau des ménages démunis au titre des lois Cambon et Brottes, on aboutirait à un résultat similaire puisque ces impôts locaux sont très dépendants de la valeur foncière des immeubles.

⁷⁴ En 2012, les agences ont perçu 2 084 M€ de redevances dont 346 M€ pour les redevances sur les prélèvements d'eau. Les agences risquent de subir une ponction fiscale de 200 M€ au titre de la rigueur.

⁷⁵ En 2006, selon l'INSEE, la dépense moyenne des ménages par uc pour le 10^e décile est 2.76 fois celle des ménages du premier décile. Pour la dépense d'énergie, le rapport n'est que de 1.73 et pour l'eau, il est seulement de 1.58. Par conséquent, la consommation d'eau varie peu avec le revenu et l'eau pèse 1.74 fois plus dans le budget des ménages pauvres que dans celui des ménages très aisés. Pour les usagers les plus démunis au sein du premier décile, l'eau pèse parfois 3 fois plus que dans le cas des ménages aisés.

L'argument de régressivité des redevances ou contribution sur l'eau potable n'a pas été retenu par les nombreux organismes et associations qui ont soutenu et continuent de soutenir l'attribution de 1% des factures d'eau payées en France à la coopération décentralisée au plan international (loi Oudin). Il va de soi qu'il serait sans doute préférable de financer par l'impôt la coopération décentralisée comme la solidarité pour l'eau entre les habitants en France mais cette solution se heurte à la réticence du Gouvernement de créer de nouveaux impôts pour de nouvelles dépenses sociales. Une solution alternative consiste à couvrir pour partie les dépenses de solidarité des services de l'eau par une subvention financée par des impôts progressifs. C'est le cas lorsque ces dépenses sont prises en charge à la fois par les services de l'eau et pas les conseils généraux.

Finalement, il faut admettre qu'une redevance sur les prélèvements aurait pour effet de « marchandiser » (rendre payante) une ressource qui est en principe gratuite et à laquelle chacun a droit. Cet argument appliqué à cette petite contribution paraît peu convaincant vu que la principale source de marchandisation de l'eau⁷⁶ est l'ensemble des redevances payées par les communes aux agences.

En conclusion, la redevance sur les prélèvements d'eau constitue une solution très intéressante pour financer la solidarité pour l'eau. Elle ne nécessite la création d'aucune taxe nouvelle et n'entraîne aucun frais de perception. Les inconvénients avancés sont peu significatifs en rapport avec l'urgence à mettre en œuvre des aides préventives pour les plus démunis. Cette redevance peut être combinée avec la prise en charge partielle des dépenses de solidarité par les services de l'eau et par les conseils généraux. Ainsi les conseils généraux peuvent s'engager à abonder les dépenses de solidarité des municipalités en attribuant une aide en complément et au prorata des subventions municipales aux services de l'eau⁷⁷.

B.5.2 Taxe sur les entreprises du secteur de l'eau

a) Taxe sur tous les distributeurs

La taxe sur les entreprises (délégations et régies), du secteur de l'eau concerne toutes les entreprises du secteur (distribution et assainissement), c. -à-d. un chiffre d'affaires de 10 Md€ (HT). Il a été souvent proposé de créer une taxe sur le chiffre d'affaires de ces entreprises ou sur les factures d'eau et d'assainissement, ce qui revient au même car les entreprises taxées répercuteront la taxe sur les usagers. L'avantage de la taxe sur les chiffres d'affaires est que le financement de la solidarité par ces entreprises apparaîtra comme une bonne manière alors qu'en réalité cette taxe est payée par les usagers.

La question se poserait très différemment si la taxe était imposée sans possibilité d'en répercuter le montant sur les prestations. Dans le cas des délégations de service

⁷⁶ Une commune qui assurerait gratuitement les services de l'eau et de l'assainissement devrait néanmoins recueillir une redevance pour l'agence et la TVA associée. L'eau ne sera donc pas gratuite.

⁷⁷ Cette solution encourage les municipalités à agir car leurs propres subventions bénéficient d'un effet multiplicateur grâce aux versements des conseils généraux.

public, la taxe amputerait la marge des distributeurs et la solidarité serait prise en charge par une réduction des bénéfices des actionnaires. Dans le cas des régies, la taxe déséquilibrerait les comptes de la régie et devrait être compensée. Cette approche sera combattue par les entreprises taxées s'il s'agit de financer une prestation extérieure au contrat sans avenant de mise à jour.⁷⁸

b) Taxe sur les seules entreprises délégataires

Certaines délégataires se sont engagées lors de la négociation de leurs contrats à verser au CCAS une part déterminée de la rémunération HT perçue sur la distribution d'eau. Ainsi Lyonnaise des Eaux verse au titre du contrat de délégation 1% des redevances au CCAS de Libourne tandis que Veolia Eau IDF consacre 1 M€ à financer des aides préventives dans la zone du SEDIF (Annexe 8).

Si la taxe envisagée est limitée aux sociétés privées de distribution d'eau, aux entreprises délégataires et/ou aux entreprises privées du secteur de l'eau et exclut de ce fait les régies, il se posera un problème de distorsion de concurrence. Le Conseil constitutionnel et la Cour européenne de justice ne manqueront pas d'être consultés sur une telle proposition et risquent de sanctionner une inégalité de traitement. A fortiori, il y aurait des difficultés si l'on voulait créer une taxe nouvelle sur les bénéfices des sociétés privées de distribution de l'eau comme cela a été proposé par certains députés.

On notera que le montant d'une telle taxe est mal connu. Selon la proposition de loi Buffet, une taxe de 1% sur le chiffre d'affaires de 2008 des deux principaux groupes sur le marché (Veolia et Lyonnaise) rapporterait 110 M€. Cependant comme le chiffre d'affaires en France de l'ensemble des délégataires dans le secteur de l'eau et de l'assainissement n'est que de 5.2 Md€ HT, une taxe de 1% sur le chiffre d'affaires de ces entreprises en France ne rapporterait en fait que 52 M€.

Une taxation spéciale des grands groupes pour des motifs sociaux a déjà été pratiquée. Ainsi les compagnies pétrolières (Esso, Total, BP, Shell) ont financé des aides sociales en créant un fonds social ou en versant une taxe exceptionnelle (150 M€ en 2007) lorsque les prix du pétrole ont flambé. La prime à la cuve de fioul (Décret N°2008-49) n'a duré que 2 ans et n'a pas été reconduite en 2009. Aucun mécanisme permanent n'a été mis en place alors que le problème des fluctuations du prix de l'énergie est récurrent. Dans le secteur de la pharmacie, il existe aussi des taxes particulières pour financer la sécurité sociale ou les organismes de contrôle⁷⁹. Il ne serait donc pas impensable de créer une taxe

⁷⁸ CGCT. Art. L1411-2. Les conventions de délégation de service public ne peuvent contenir de clauses par lesquelles le délégataire prend à sa charge l'exécution de services ou de paiements étrangers à l'objet de la délégation.

⁷⁹ Les entreprises pharmaceutiques sont soumises au paiement de 13 taxes spécifiques (dont 11 significatives), affectées à l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Produits de Santé (AFSSAPS), à la Haute Autorité de Santé (HAS) et aux organismes de sécurité sociale. En moyenne, les taxes spécifiques versées par les laboratoires pharmaceutiques représentent 4 à 5% de leur chiffre d'affaires.

- 4 taxes sont perçues au profit des organismes de sécurité sociale (ACOSS) (745 M€ en 2007). Elles consistent en une contribution sur les dépenses de publicité, sur le chiffre d'affaires, sur la distribution ainsi que sur le rendement des remises conventionnelles.

- 7 taxes sont perçues au profit de l'AFSSAPS (78,5 M€ en 2007). Elles consistent notamment en un droit progressif sur les dossiers d'AMM ou encore en une taxe annuelle sur la vente de médicaments. Ces taxes

spéciale sur les entreprises de l'eau mais il faudra tenir compte du fait que la réduction des marges dans ce secteur et les réductions d'effectifs et de chiffres d'affaires en France ont modifié les perspectives économiques applicables à ce secteur.

En conclusion, la solution de la taxe sur les entreprises paraît difficile à mettre en œuvre en dehors des cas où les contrats de délégation seraient renégociés. Imposer une taxe sur le chiffre d'affaires de toutes les entreprises de l'eau serait sans doute faisable mais le résultat ne différerait pas d'une taxe sur les factures d'eau. Dans le contexte actuel, cette solution a peu de chance d'aboutir puisqu'il s'agit de créer une nouvelle taxe.

Encadré 16

DROIT SPECIFIQUE SUR LES EAUX MINERALES ET DE TABLE et SURTAXE SUR LES EAUX MINERALES

Il existe deux taxes sur les eaux embouteillées :

A) Le droit spécifique (Code général des impôts, article 520 A) s'applique aux bières aux eaux minérales naturelles ou artificielles, aux eaux de table, aux eaux de laboratoire filtrées ainsi qu'aux boissons, gazéifiées ou non, non alcoolisées ne renfermant pas plus de 1,2 % vol. d'alcool. Pour les eaux et boissons non alcoolisées, le tarif de cette taxe est fixé à 5.4 €/m³.

B) La surtaxe sur les eaux minérales est perçue à la demande et au profit des communes sur le territoire desquelles est située une source d'eau minérale. Elle s'applique aux livraisons d'eaux minérales effectuées sur le marché intérieur (pas les exportations). Le montant de cette surtaxe est limité à 5.8 €/m³ (0.9 c€/ bouteille de 1.5 l). Son produit en 2012 a été de 19 M€. Les sommes perçues sont mises à la disposition de chaque commune concernée, dans la limite des ressources ordinaires de celle-ci, le surplus éventuel est reversé au département (CGI, art. 1582).

NB : la surtaxe ne s'applique pas aux eaux de source qui représentent environ le tiers de la consommation d'eaux embouteillées.

représentent 81% du budget de l'AFSSAPS.

- 2 taxes sont perçues au profit de la HAS (32,4 M€ en 2007). Elles se composent principalement de la contribution exigée lors du dépôt d'un dossier de demande d'inscription sur la liste des spécialités remboursables et d'une contribution de 10% sur les dépenses de publicité. Elles représentent 69% du budget de la HAS.

L'industrie pharmaceutique a payé en 2008 1145 M€ de taxes diverses : contribution des grossistes répartiteurs (400 M€), contribution sur les laboratoires non conventionnés (100 M€), contribution sur les dépenses de publicité (267 M€), contribution sur le chiffre d'affaires (342 M€) et contribution sur la promotion des dispositifs médicaux (16 M€). En décembre 2011, la taxe sur le chiffre d'affaires des laboratoires pharmaceutiques est passée de 1 à 1.6% (en plus des taxes normales). L'industrie du cosmétique a été taxée à 0.1% de son chiffre d'affaires.

Encadré 17

TAXES SUR LES BOISSONS NON ALCOOLIQUES

Pour mémoire :

<i>Redevance moyenne des agences sur les prélèvements d'eau pour les alimentations en eau potable</i>	<i>9 c€/m³</i>	<i>346 M€/an</i>
<i>Droit spécifique sur les eaux embouteillées</i>	<i>0.54 c€/litre</i>	<i>52 M€/an</i>
<i>Surtaxe sur les eaux minérales</i>	<i>0.58 c€/litre</i>	<i>19 M€/an</i>
<i>Taxe sur les sodas</i>	<i>7.3 c€/litre</i>	<i>280 M€/an</i>

Pour financer des aides préventives de 50 M€/an, il faudrait recueillir une taxe de 0.52 c€/l sur 151 litres d'eau embouteillée par habitant et par an. A défaut, il faudrait recueillir une contribution de solidarité pour l'eau de 0.78 €/an par habitant ou une redevance de 1.56 c€/m³ portant sur une consommation de 50 m³ d'eau de réseau par habitant.

NB : Une augmentation de la redevance sur les prélèvements d'eau des agences de l'eau de 50 M€ serait peu perceptible puisque les agences recueillent annuellement des redevances de 2 084 M€. Le taux actuel du droit spécifique sur l'eau embouteillée pourrait être augmenté de 0.5 c€/l compte tenu du montant de la taxe sur les sodas.

B.5.3 Taxe sur les eaux embouteillées (Encadrés 16 et 17)

Une solution de financement innovant⁸⁰ consiste à faire appel à l'une des deux taxes existantes sur les eaux embouteillées ou emballées. Ces eaux sont consommées par un grand nombre de personnes qui n'hésitent pas à dépenser un prix beaucoup plus élevé pour une eau dont ils disposent presque gratuitement au robinet. Un léger surcoût devrait être tolérable surtout si le but est d'aider les usagers démunis à payer l'eau du réseau.

Avec cette taxe, les producteurs d'eau embouteillée pourraient faire valoir que sur chaque bouteille d'eau vendue en France, il y a une petite contribution pour offrir de l'eau du robinet aux ménages français démunis. Déjà à ce stade, ils n'hésitent pas à faire valoir leur action sociale hors France. Ainsi Volvic a fait connaître dans ses campagnes de promotion les effets bénéfiques de ses actions de solidarité en Afrique (programmes avec Unicef pour l'eau et l'assainissement au Niger).

⁸⁰ Déjà en 2003, cette approche avait été suggérée pour donner suite à la proposition du Président Chirac de financer l'aide au développement par des financements innovants. Voir Henri Smets : « *The Cost of Meeting the Johannesburg Targets for Drinking Water* », Académie de l'Eau, 2003. (page 108). Mais aucune mesure de cette nature ne fut mise en œuvre pour l'eau. Le financement innovant s'est finalement porté sur les billets d'avion en vue de financer la protection de la santé.

Comme la consommation d'eau embouteillée (minérale ou de source) en France par les ménages est de l'ordre de 151 l/personne⁸¹, soit 9.7 Md de litres/an⁸², une taxe de 0.5 c€ par litre d'eau embouteillée rapporterait 48 M€/an. Comme l'eau embouteillée « premier prix » coûte environ 9 c€/l en supermarché alors que l'eau de marque coûte environ 30 c€/litre, une taxe de 5% (1 c€/l) appliquée au prix moyen du litre d'eau embouteillée (20 c€/l) rapporterait environ 97 M€/an.

Le caractère éventuellement régressif d'une taxe sur l'eau embouteillée⁸³ n'a pas été établi mais il est clair que cette taxe n'affectera pas les consommateurs d'eau du robinet ou de limonade. De plus, le caractère régressif sera réduit si la taxe était proportionnelle au prix de l'eau (voire même progressif), ce qui permettrait de taxer moins les utilisateurs d'eau embouteillée premier prix et beaucoup plus les utilisateurs d'eau de luxe.

Le droit spécifique sur les eaux minérales ou de source présente l'avantage d'être déjà perçu au bénéfice de l'Etat (douane). Dans le même esprit, une taxation importante a été introduite récemment pour les sodas (Annexe 4) (7 c€/l) et pour la bière⁸⁴. De la même manière, la taxe sur les eaux minérales ou de source pourraient être augmentée pour financer les aides préventives pour l'eau de réseau. Un doublement du droit spécifique pourrait être envisagé (actuellement 0.54 c€/l, Encadré 16).

Comme l'eau « patrimoine commun de la Nation » (C. Env. L210-1) est une ressource nationale, celle-ci pourrait raisonnablement servir de support à une taxe de solidarité nationale. Cette mesure éviterait la critique de la marchandisation de l'eau de réseau car l'eau embouteillée à la différence de l'eau en vrac n'est pas une ressource commune disponible pour tous. Personne ne s'attend à recevoir gratuitement des bouteilles d'eau (sauf en cas de panne d'alimentation en eau de réseau) alors que l'eau potable et gratuite coule librement aux fontaines publiques.

Une autre taxe sur l'eau embouteillée est la surtaxe perçue au bénéfice des communes où l'eau minérale est captée. Comme il est déjà prévu qu'une partie de cette taxe puisse être attribuée au département dans lequel se situe la source, on pourrait ajouter qu'une autre partie servira à financer les actions de solidarité pour l'eau menée par l'ensemble des départements (mutualisation pour corriger les inégalités entre les

⁸¹ L'INSEE donne une consommation de 151 l/personne d'eaux minérales ou de source en 2008. Le chiffre d'affaires pour les eaux minérales seules est de 3.5 Md€. En 2007, la consommation d'eau en bouteille des ménages était de 161.6 l (INSEE TEF 2010, p. 74). Le chiffre d'affaires des eaux embouteillées est de 10 Md€/an, soit un montant équivalent à celui de l'eau potable et de l'assainissement.

⁸² Si l'on se basait sur la consommation d'eau et de boissons rafraichissantes non alcoolisées à domicile (6.2 Md€ en 2009), une taxe de 1% rapporterait 62 M€. Cette consommation en % des dépenses alimentaires varie assez peu avec le revenu ou la profession. En revanche, les dépenses alimentaires par tête varient du simple au double selon la catégorie de revenu (voir France Caillavet, Cédric Lecogne et Véronique Nichèle : « La consommation alimentaire : des inégalités persistantes mais qui se réduisent » dans INSEE : *Cinquante ans de consommation en France*, 2009).

⁸³ Parmi les ménages démunis, il existe une tendance à consommer plus d'eau embouteillée que nécessaire alors que l'eau de réseau est de très bonne qualité. L'eau en bouteille et les soft drinks servent souvent de boisson courante.

⁸⁴ En 2013, le droit d'accise sur la bière a été augmenté de 222 €/m³ pour les bières titrant 5°, soit 22 c€/l.

départements). Cette approche paraît plus complexe que la première et une source de difficultés car la surtaxe a été introduite au bénéfice des communes des sources, pas dans un but fiscal au plan national. De plus son montant est assez faible (19 M€).

En conclusion, le droit spécifique sur les eaux embouteillées apparaît comme une solution intéressante pour financer les aides préventives. L'avantage du système est de ne pas conduire à une augmentation du prix de l'eau du robinet et à ne pas générer de frais supplémentaires de perception. L'inconvénient est que cette solution ne permet pas d'exonérer les habitants d'une collectivité particulière du paiement de cette taxe.

Tableau 8

CARACTÉRISTIQUES DE QUELQUES SOLUTIONS PROPOSÉES

<i>Nom de la solution</i>	<i>Taxe existante ?</i>	<i>Payée par tous ?</i>	<i>Montant acceptable ?</i>	<i>Pas de difficultés juridiques ?</i>	<i>SCORE</i>
<i>Tarif différencié</i>	<i>OUI</i>	<i>NON</i>	<i>OUI</i>	<i>OUI</i>	<i>3</i>
<i>Redev. agence sur prélèvements eau</i>	<i>OUI</i>	<i>OUI</i>	<i>OUI</i>	<i>OUI</i>	<i>4</i>
<i>Taxe sur factures eau et assain.</i>	<i>NON</i>	<i>OUI</i>	<i>OUI</i>	<i>OUI</i>	<i>3</i>
<i>Droit sur eaux embouteillées</i>	<i>OUI</i>	<i>OUI</i>	<i>OUI</i>	<i>OUI</i>	<i>4</i>
<i>Surtaxe sur les eaux minérales</i>	<i>OUI</i>	<i>OUI</i>	<i>NON</i>	<i>NON</i>	<i>2</i>
<i>Taxe chiff.affaires distributeurs</i>	<i>NON</i>	<i>OUI</i>	<i>OUI</i>	<i>OUI</i>	<i>3</i>
<i>Taxe chiff. affaires distributeurs privés</i>	<i>NON</i>	<i>NON</i>	<i>OUI</i>	<i>NON</i>	<i>1</i>

NB :

- a) La taxe est existante s'il ne faut pas faire appel à une disposition législative nouvelle pour l'utiliser. Toutefois, il faut généralement un vote dans le cadre de la loi de finance pour en faire varier le taux.
- b) Le tarif différencié peut être mis en œuvre dans le cadre de la loi Brottes.
- c) Le montant de la taxe est dit acceptable si la taxe proposée peut aisément dépasser 50 M€ ;
- d) Des difficultés juridiques sont probables si la taxe proposée de solidarité ne frappe qu'un trop petit nombre de personnes ;
- e) Le score est 1 si la réponse est oui.

B.5.4 Evaluation des contributions proposées (Tableaux 8 et 9)

Parmi les solutions examinées, les tarifs différenciés de l'eau potable apparaissent comme la solution la plus simple pour financer les aides pour l'eau. Elle a l'avantage de donner toute la responsabilité aux pouvoirs locaux et l'inconvénient de dépendre de caractéristiques locales (nombre important de personnes démunies, nombre important d'usagers professionnels, prix de l'eau, etc).

Les redevances des agences sur les prélèvements d'eau pour l'alimentation en eau potable et les droits sur les eaux embouteillées sont les taxes les plus susceptibles de financer les aides préventives dans un cadre régional ou national. Elles existent déjà et pourraient être légèrement augmentées (Tableau 8). Les conseils généraux (FSL) pourraient apporter un éventuel complément financier si les autres sources de financement étaient insuffisantes. Ils seraient aussi impliqués dans la gestion des aides préventives pour l'eau au travers des FSL .

Le Tableau 9 résume différentes considérations sur la faisabilité des différentes solutions. Le montant est dit acceptable si la taxe existante a un volume supérieur à 50 M€/an. L'absence de difficultés juridiques signifie que la taxe ou contribution peut s'insérer sans trop de difficultés dans le système fiscal existant. Néanmoins il faudra généralement prévoir des dispositions législatives nouvelles (type de taxe, montant, affectation). On notera que le taux de la contribution est assez limité⁸⁵.

La solution du tarif social a de grands mérites mais elle n'est pas applicable dans le cas des immeubles à compteur collectif. En effet dans ces cas, le distributeur n'a pas de relations avec l'utilisateur et la facture est adressée à un abonné (syndic) pour tout un groupe d'utilisateurs. Il faut donc combiner le tarif social avec des aides directes.

La proposition Flajolet ou celle du Sénat ont reçu le soutien des parlementaires. L'inconvénient est de dépendre directement ou indirectement d'une taxe sur les factures d'eau. Si cette taxe prenait la forme d'une légère augmentation de la redevance de prélèvement des agences (Annexe 3), elle éviterait la critique de la création d'une nouvelle taxe, resterait généralement ignorée et ne nécessiterait aucun frais de perception. La PPL Glavany définit clairement les aides dont disposeront les bénéficiaires mais présente l'inconvénient de dépendre de taxes nouvelles pour des montants encore inconnus⁸⁶. Pour la rendre plus opérationnelle, il faudrait sans doute préciser les montants attendus de ces taxes.

⁸⁵ Contributions alternatives pour une recette de 50 M€/an en France (64 M hab. consommant 3700 Mm³/an, soit 0.8 €/habitant):

Nom	Volume	Taux
Taxe sur les eaux embouteillées	151 l/pers./an	0.5 c€/litre,
Redevance sur les prélèvements d'eau potable	150 l/pers./jour	1.35 c€/m ³
Contribution sur les factures d'eau potable	150 l/pers./jour	1.35 c€/m ³
Taxe sur le chiffre d'affaires des distributeurs		0.5% CA

Pour comparaison, le prix moyen de l'eau est de 3.6 €/m³.

⁸⁶ Les PPL sont soumises à l'art. 40 de la Constitution (pas de charges nouvelles).

La proposition de l'Académie de l'eau (Annexe 1) est conforme à l'exigence gouvernementale de ne pas créer de taxes nouvelles. Elle est envisageable si les conseils généraux sont prêts à financer sur leur budget propre une part des aides préventives et si les services de l'eau et de l'assainissement apportent une contribution de solidarité aux FSL. Cette solution a l'inconvénient de ne pas préciser l'étendue des aides préventives disponibles du fait des incertitudes qui règnent sur les contributions des divers partenaires.

Tableau 9

CARACTERISTIQUES DES LOIS ET PROPOSITIONS PARLEMENTAIRES

	TS	BR1	BR2	Flaj	Sénat	Buffet	Kal	Gla
<i>Obligation de financement aides</i>	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
<i>Montant obligation déterminé</i>	OUI	NON	NON	OUI	OUI	OUI	NON	OUI
<i>Montant aide connu par bénéficiaire</i>	OUI	NON	NON	NON	NON	OUI	OUI	OUI
<i>Financ. principal par petit cycle</i>	OUI	NON	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	OUI
<i>Pas de taxe nouvelle</i>	OUI	OUI	OUI	NON	NON	NON	NON	NON
<i>Appui du CNE ou du Parlement</i>	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	NON	NON	NON
<i>Score (+1 si Oui)</i>	6	3	4	4	4	3	3	4

NB :

a) TS : tarif social fixé par la municipalité (loi Brottes),

b) BR 1 : financement des aides préventives des services d'eau et d'assainissement par une subvention municipale (loi Brottes),

c) BR 2 : financement des aides préventives par une subvention du FSL par les services d'eau et d'assainissement (lois Cambon+Brottes),

d) Flaj, Sénat, Buffet, Kal et Gla : proposition de loi présentée par A. Flajolet, le Sénat, M.G. Buffet et P. Kaltenbach et Glavany (non adoptées).

C. CONCLUSIONS

a) Mettre en œuvre le droit à l'eau à un prix abordable implique d'offrir de l'eau potable à des conditions économiquement plus favorables aux ménages démunis pour qui l'eau est trop chère compte tenu de leurs ressources. Ceci constitue non seulement un objectif politique mais surtout une obligation légale en France. Environ un million de ménages devraient être bénéficiaires de ces mesures, bien moins que le nombre de bénéficiaires des aides pour le logement ou l'énergie.

b) La solution du tarif social de l'eau permet de venir en aides aux abonnés démunis. L'aide apportée à cette catégorie d'usagers est compensée par péréquation par un surcoût pour une autre catégorie d'usagers. Une solution consiste à créer trois catégories d'usagers : les usagers démunis, les usagers domestiques et les usagers professionnels. Le surcoût à charge des usagers professionnels équilibrera les aides fournies aux usagers démunis. La solution du tarif différencié a été peu utilisée jusqu'ici mais devrait avoir un bel avenir. Elle permettra de résoudre les problèmes de précarité hydrique au niveau local dans la plupart des cas sans augmenter les tarifs de l'eau de la plupart des usagers domestiques.

c) Lorsqu'il n'y a pas de compteurs individuels, il faut substituer au tarif social un système d'aides préventives pour l'eau, appelées parfois chèques eau, remises directement aux ménages démunis. Ces aides varient en fonction du prix de l'eau, de la taille des ménages et éventuellement de leurs revenus. Leur financement ne devrait pas poser de problèmes hormis le fait qu'il devra être explicite.

d) La mise en œuvre de la solidarité envers les plus démunis a un coût assez faible mais qui peut néanmoins entraîner une légère variation de prix qui reste très inférieure aux variations causées par de nombreux autres facteurs techniques. Les solutions purement locales ne posent des problèmes financiers que lorsque la municipalité héberge une proportion élevée de personnes démunies. Compte tenu du grand nombre de distributeurs d'eau, il est sans doute préférable de commencer par faire appel à des solutions locales adaptées aux réalités locales plutôt que de concevoir un système national unique applicable à une multitude de situations particulières. Les entreprises d'assainissement devraient être progressivement associées aux mesures de solidarité qui les concernent autant que les distributeurs.

e) Pour rendre effectif un système d'aides préventives, il est indispensable de désigner les instances qui auront la responsabilité financière des aides préventives et de moduler l'ampleur des aides distribuées en fonction des moyens disponibles. Sans un minimum d'harmonisation, il y aura de fortes disparités dans les aides préventives attribuées par les différentes municipalités ou par les différents départements. Une approche décentralisée est nécessaire et peut être améliorée s'il existe quelques règles communes.

f) En général, les services d'eau et d'assainissement sont en mesure de prendre en charge le manque de recettes que causent les tarifs sociaux et le coût des aides préventives surtout s'ils bénéficient d'une subvention municipale à cet effet (la loi Brottes permet désormais

de telles subventions). Une solution purement locale est faisable dans la plupart des municipalités ou intercommunales. Toutefois, s'il y a une proportion élevée de ménages démunis, il sera parfois nécessaire de faire appel à des concours extérieurs au delà de la collectivité territoriale directement concernée pour compléter les aides financées localement.

g) Une autre solution consiste à transférer la responsabilité des aides préventives pour l'eau aux conseils généraux qui financent déjà une très grande partie de l'aide sociale. Ceux-ci pourraient étendre leur action en prenant en charge une partie des aides préventives pour l'eau. Outre la contribution financière du conseil général, les Fonds de solidarité pour le logement (FSL) peuvent recevoir des versements volontaires des services de l'eau et de l'assainissement. Grâce à ces divers financements, ils pourront mettre en place avec l'aide des Caisses d'allocations familiales le dispositif de distribution des aides préventives.

h) le financement des actions des FSL dans le domaine de l'eau (factures individuelles d'eau et part eau dans les charges) pourrait être amélioré pour uniformiser ce système de solidarité. Il est assez curieux de constater que près de 10 ans après l'attribution de compétence pour l'eau aux FSL, certains FSL ne s'intéressent toujours pas à la question de l'eau et que certains distributeurs d'eau ne participent pas au financement de ce système de solidarité alors que la loi leur en fait l'obligation. D'autre part, il serait bon d'augmenter la part des contributions des services de l'eau et de l'assainissement aux FSL que la loi a légalisées.

i) Les aides préventives pour l'eau peuvent être financées sans créer une taxe nouvelle et sans causer une augmentation significative du prix de l'eau. Ceci se produira notamment en cas de réduction des coûts de l'eau ou à la suite d'une légère augmentation du montant de certaines taxes existantes liées à l'eau telles que la redevance des agences de l'eau sur les prélèvements d'eau ou le droit sur les eaux embouteillées. Le recours à la redevance sur les prélèvements d'eau aurait l'avantage d'être en cohérence avec la position adoptée par le Comité National de l'Eau et par le Sénat en faveur d'un financement dans le cadre du petit cycle de l'eau. La taxe sur les eaux embouteillées aurait l'avantage d'éviter une augmentation du prix de l'eau de réseau.

j) Si aucune de ces solutions n'était retenue, on pourrait en principe faire appel à une taxe nouvelle sur les factures d'eau, taxe analogue à la contribution au service public de l'électricité (CSPE) qui existe depuis longtemps et ne fait pas problème. Cette dernière solution a été retenue à l'unanimité pour le cas de l'eau par le Sénat en 2011 et figure aussi dans la proposition de loi Flajolet établie avec l'appui du Comité National de l'Eau.

k) Certains financements innovants pourraient aussi être envisagés mais ne semblent pas très réalistes dans le contexte actuel. En particulier, on voit mal la création d'une taxe sur les entreprises du secteur de l'eau. En revanche, une taxe sur les eaux embouteillées pourrait retenir l'attention.

l) La solution du problème du financement de la solidarité peut être basée sur le recours à plusieurs financements différents tels que la péréquation interne, la tarification différenciée la subvention des services de l'eau par les municipalités et une contribution des agences de l'eau. Les solutions au niveau local devraient permettre de résoudre la plupart des problèmes. Ces solutions pourraient être mises en place sans attendre, éventuellement en

augmentant la part communale du prix de l'eau ou en créant au niveau municipal une contribution sur les factures d'eau.

En conclusion, il existe de nombreuses solutions pour financer les aides pour l'eau sans créer de taxes nouvelles. Le droit à une aide implique que dans des situations économiques comparables, toute personne démunie ait droit à une aide pour l'eau où qu'elle habite. Ce n'est pas le cas aujourd'hui car il manque une définition des conditions pour recevoir l'aide et l'instance redevable de l'aide n'a pas encore été identifiée.

Il faut donc que le législateur intervienne pour que le droit à l'eau devienne une réalité ...même pour les pauvres et même dans les banlieues déshéritées. L'objectif serait que les personnes les plus démunies bénéficient effectivement d'une aide pour l'eau quelle que soit la commune où elles se trouvent, aide dont le montant serait modulé d'une certaine manière avec le prix de l'eau et le revenu de l'utilisateur. Pour y parvenir, il faudra tirer profit de la diversité des situations et ne pas obliger toutes les collectivités à se conformer à un modèle unique. L'objectif peut être fixé au niveau national mais les modalités seraient choisies au plan local.

Recommandations`

Les conclusions ci-dessus conduisent aux recommandations suivantes :

- 1) Le législateur devrait intervenir pour que les personnes les plus démunies bénéficient effectivement d'un tarif social ou d'une aide préventive pour l'eau quelle que soit la commune où elles se trouvent, aide dont le montant serait modulé en fonction du prix de l'eau.
- 2) Le législateur devrait définir ce que signifie un prix abordable pour l'eau, identifier l'instance ou les instances redevables de l'aide préventive pour l'eau et préciser les conditions à satisfaire pour recevoir cette aide.
- 3) Comme les aides pour l'eau représentent globalement un montant faible par rapport à l'ensemble des dépenses d'eau potable et d'assainissement, elles peuvent être financées dans une large mesure au niveau local sans créer une taxe nouvelle et sans causer une augmentation significative du prix de l'eau.
- 4) Les responsables des collectivités territoriales au niveau local et au niveau départemental ont un rôle majeur à jouer pour rendre effectif le droit à l'eau et à l'assainissement à leur niveau. Ils devraient introduire des systèmes d'aides qui soient effectifs et peu coûteux à gérer.

5) Les collectivités organisatrices des services de l'eau et de l'assainissement devraient revoir la tarification de leurs services dans la perspective de la prise en compte des facultés contributives des usagers. La priorité devrait concerner les municipalités où l'eau et l'assainissement coûtent plus de 5 €/m³.

6) Les autorités locales devraient prendre sans tarder des initiatives pour créer un tarif social ou apporter une aide pour l'eau aux plus démunis situés dans leur ressort. La priorité devrait être les titulaires du RSA Socle. Les services d'eau et d'assainissement devraient prendre en charge une partie du manque de recettes que causent des tarifs sociaux et une partie de la charge qu'impliquent les aides préventives pour l'eau. En l'absence de ces tarifs et aides, ils devraient contribuer à un système de solidarité au niveau départemental ou national.

7) Pour assurer un financement équitable de la solidarité pour l'eau sans créer de taxes nouvelles, il conviendrait de recourir à une combinaison de plusieurs solutions telles que la péréquation interne, la tarification différenciée, la subvention des services de l'eau et de l'assainissement par les municipalités, un renforcement des actions des FSL et une contribution des agences de l'eau. En combinant ces solutions, un large éventail de partenaires contribueront à la solidarité.

8) Au plan pratique, les municipalités envisageant de mettre en place un tarif social ou des aides préventives devraient préparer avant la fin 2014 leurs propositions afin de bénéficier des possibilités d'expérimentation offertes par la loi Brottes.

LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1 : Les mesures de financement des aides (textes officiels)**
- Annexe 2 : La proposition de l'Obusass pour le financement des aides préventives**
- Annexe 3 : Financement d'un fonds de solidarité pour l'eau potable**
- Annexe 4 : Quelques taxes affectées**
- Annexe 5 : Veolia met en place des solidarités renforcées en France**
- Annexe 6 : SAUR crée un fonds d'aide préventive**
- Annexe 7 : Paris s'engage pour le droit à l'eau**
- Annexe 8 : Les chèques eau du SEDIF**
- Annexe 9 : Accès à l'eau et à l'assainissement dans des conditions économiquement acceptables par tous**
- Annexe 10 : State laws authorizing alternative rates, discounts, or low-income assistance in the United States**
- Annexe 11 : Les aides pour l'énergie**
- Annexe 12 : Un exemple de tarification différenciée pour l'eau**
- Annexe 13 : La tarification éco-solidaire du Dunkerquois après un an de mise en œuvre. Céline Lericque**

Annexe 1

LES MESURES DE FINANCEMENT DES AIDES

Le fondement des aides préventives et curatives pour l'eau est inscrit dans le code de l'action sociale et des familles :

CASF. Article L115-1

La lutte contre la pauvreté et les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. Elle tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines ... du logement, de la protection de la santé,

CASF. Article L115-3

Dans les conditions fixées par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre 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, ...

On notera que les FSL peuvent recevoir des subventions des services d'eau et d'assainissement tant pour les aides curatives que préventives (loi Cambon et loi Brottes) :

CGCT. Article L2224-12-3-1

Les services publics d'eau et d'assainissement peuvent attribuer une subvention au fonds de solidarité pour le logement afin de contribuer au financement des aides relatives au paiement des fournitures d'eau ou des charges collectives afférentes mentionnées à l'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

Une convention passée avec le gestionnaire du fonds de solidarité pour le logement détermine les règles de calcul ainsi que les modalités d'attribution et de versement de cette subvention, dont le montant ne peut excéder 0.5 % des montants hors taxes des redevances d'eau ou d'assainissement perçues.

De même, les services peuvent recevoir des subventions des municipalités pour des aides préventives (loi N°2013-312 (ci-dessous) . Il n'y a pas de limites à ces transferts.

* * *

On trouvera ci-après les dispositions principales de sept lois et propositions de lois destinées à financer les aides pour l'eau ainsi que deux autres propositions

1) Aide curative et préventive. Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement⁸⁷.

Article 6-3

Le financement du fonds de solidarité pour le logement est assuré par le département.

Une convention est passée entre le département, d'une part, et les représentants de chaque fournisseur d'énergie ou d'eau livrant des consommateurs domestiques, d'autre part, afin de définir le montant et les modalités de leur concours financier au fonds de solidarité pour le logement.

Les autres collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les autres personnes mentionnées au premier alinéa de l'article 3 peuvent également participer au financement du fonds de solidarité pour le logement.

2) Aide curative et préventive. Loi N° 2011-156 (Loi Cambon) relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement

CGCT L 2224-12-3-1.

Les services publics d'eau et d'assainissement peuvent attribuer une subvention au fonds de solidarité pour le logement afin de contribuer au financement des aides relatives au paiement des fournitures d'eau ou des charges collectives afférentes mentionnées à l'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

Une convention passée avec le gestionnaire du fonds de solidarité pour le logement détermine les règles de calcul ainsi que les modalités d'attribution et de versement de cette subvention, dont le montant ne peut excéder 0.5 % des montants hors taxes des redevances d'eau ou d'assainissement perçues.⁸⁸

3) Aide préventive. Assemblée nationale. PPL Flajolet N°2973 (nov. 2010) visant à créer l'allocation de solidarité pour l'eau⁸⁹

« Exposé des motifs

⁸⁷ Le FSL peut accorder des aides préventives si son règlement intérieur le prévoit. Voir Loi N° 90-449, art. 2 et 6.1.

⁸⁸ Ce texte peut être rapproché de celui traitant de la coopération décentralisée : CGCT, Article L 1115-1-1. Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement ou du service public de distribution d'électricité et de gaz peuvent, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions prévues à l'article L. 1115-1, des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement et de la distribution publique d'électricité et de gaz.

⁸⁹ B. Apparu : » Cette proposition visait à mettre en place un système d'allocation différentielle afin que la dépense correspondant à la quantité nécessaire d'eau ne représente pas plus de 3 % des revenus nets d'une famille, dans tous les cas. C'est avec regret que nous constatons que cette proposition n'a pu prospérer, puisqu'elle est tombée sous le coup de l'article 40 »(AN, 1/12/2010).

La présente proposition de loi fait suite à ces travaux et son élaboration a fait l'objet d'une concertation avec les principaux acteurs et parlementaires représentés au comité national au travers d'une table ronde organisée sous l'égide du ministère en charge de l'écologie et animée par le Président du Conseil National de l'Eau. Il vise à donner une existence concrète au principe de l'article 1 de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques en créant le droit à une aide attribuée sous conditions de ressources.

Cette proposition de loi crée un article L. 2224-12-3-1 dans le code général des collectivités territoriales, à la section relative à l'eau et l'assainissement. L'objectif de ce dispositif, qui peut être qualifié de « préventif », vise à limiter le poids de la facture d'eau, évaluée pour le foyer en fonction de sa composition et de son lieu de résidence, à 3% de ses revenus réels. Afin de ne pas inciter à une consommation déraisonnable d'eau, ce calcul se baserait sur une estimation de la facture d'eau correspondant à une consommation forfaitaire d'eau fonction du nombre de personnes au foyer et non pas la facture réelle. Le prix de l'eau (incluant l'assainissement collectif) retenu dans le calcul serait le prix moyen communal ou départemental, en fonction de leur facilité d'accès.

Le I de cet article L. 2224-12-3-1 crée l'aide, dénommée allocation de solidarité pour l'eau. Le III expose les critères de calcul de cet aide selon les principes évoqués ci-dessus.

Le financement de ce dispositif est décrit au II de cet article. Il serait assuré par la création d'une taxe, dénommée contribution au service public de l'eau, prélevée sur les redevances perçues par les services d'eau et d'assainissement, à l'exception des redevances perçues au titre des missions de contrôle, d'entretien ou de réhabilitation de l'assainissement non collectif, à savoir les montants des factures d'eau, hors taxes et redevances des organismes publics. Il est proposé de fixer le taux de cette contribution à 0.5 %, le montant attendu du fonds collecté étant de l'ordre de 50 millions d'euros. Les services seraient ainsi les assujettis de cette taxe.

Cette taxe serait répercutée par les services sur leurs abonnés, après déduction des contributions volontaires des collectivités ou délégataires. A cette fin, le I bis du projet d'amendement permet aux communes de participer à cette contribution au service public de l'eau en prenant en charge à la place du service d'eau ou d'assainissement tout ou partie du montant de cette taxe.

Cette contribution serait recouvrée par les agences de l'eau et, dans les départements d'outremer, par les offices de l'eau, à l'image de ce qui est déjà pratiqué pour certaines redevances environnementales, puis reversée par ces derniers au fonds national d'aide au logement. L'allocation de solidarité eau serait alors financée à hauteur des montants collectés par la contribution au service public de l'eau.

Ainsi, ce système préventif d'aide au paiement des factures d'eau permettrait de répondre en amont aux difficultés rencontrées par les ménages les plus démunis même si les dispositions curatives, via l'intervention des fonds de solidarité logement, doivent demeurer face aux « accidents de la vie ». La mise en place de ce système préventif n'est donc pas exclusive du maintien de mesures curatives d'aide aux impayés mais complémentaire.

« Proposition de loi

A la section 2 du chapitre IV du titre II du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales est inséré après l'article L. 2224-12-3, un article L. 2224-12-3-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 2224-12-3-1. I. Pour l'application du droit d'accès à l'eau dans des conditions économiquement acceptables par tous mentionné à l'article L. 210-1 du code de l'environnement, une allocation de solidarité pour l'eau peut être attribuée sous conditions de ressources, directement ou indirectement, aux usagers domestiques des services publics d'eau potable et d'assainissement afin de contribuer au paiement des charges liées aux consommations d'eau au titre de la résidence principale.

« II. - Les allocations mentionnées au I. sont financées par une taxe intitulée « contribution au service public de l'eau » dont le taux est fixé à 0,5 % et dont l'assiette est le montant des redevances pour services rendus perçues au cours de la dernière année connue sur la facture d'eau par les services publics d'eau potable et d'assainissement à l'exclusion des redevances perçues en application des missions mentionnées au III de l'article L.2224-8.

« Le service d'eau potable et le service d'assainissement sont assujettis au paiement de cette taxe qui est recouvrée par l'agence de l'eau mentionnée à l'article L. 213-8-1 du code de l'environnement, et dans les départements d'outre-mer, par l'office de l'eau mentionné à l'article L. 213-13 du même code.

Les services d'eau et d'assainissement répercutent le montant de cette taxe sur l'ensemble des abonnés, après déduction des subventions pouvant leur être attribuées par les collectivités territoriales ou leurs groupements, les délégataires en charge de la gestion de ces services en application de l'article L. 1411-1, lorsqu'elles sont prévues par les contrats de délégation de ces services, et les régies constituées en application de l'article L. 2221-10.

« III. - L'agence de l'eau et l'office de l'eau versent les sommes encaissées au Fonds national d'aide au logement mentionné à l'article L. 351-6 du code de la construction et de l'habitation. »

« IV. - Le montant de l'allocation de solidarité pour l'eau mentionnée au I. est calculé en fonction de dispositions définies par décret en Conseil d'État et prenant en considération : « 1° les revenus des personnes concernées ; « 2° le prix moyen de l'eau communal ou, à défaut, départemental ; « 3° un barème forfaitaire de consommation d'eau établi en fonction du nombre de personnes à charge vivant habituellement au foyer.

4) Aide préventive. Sénat, décembre 2011. Projet de loi de finances rectificatif pour 2011, Art. 16 bis C nouveau.

I. En application de l'article L. 210-1 du code de l'environnement, les services d'eau potable et d'assainissement sont assujettis à une contribution de solidarité pour l'accès à l'eau et à l'assainissement. Le montant de cette contribution est de 1 % du montant hors taxes des redevances collectées mentionnées à l'article L. 2224-12-3 du présent code. La contribution est versée au conseil général après déduction des abandons de créance consentis au profit des personnes et familles éligibles aux aides du Fonds de solidarité pour le logement.

IV. La perte de recettes résultant pour les collectivités territoriales du I est compensée, à due concurrence, par une majoration de la dotation globale de fonctionnement et,

corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

5) Aide préventive. Assemblée nationale. PPL N°121 Buffet (juillet 2012) visant à mettre en œuvre le droit à l'eau

Exposé des motifs

« Les députés communistes et du Parti de gauche proposent donc de mettre en œuvre un mécanisme national de solidarité, visant à garantir de manière préventive et simple l'accès à ce droit fondamental qu'est le droit à l'eau. Il s'agit de créer une allocation différentielle au bénéfice des ménages les moins riches, de sorte que la charge d'eau (montant de la facture d'eau sur les revenus) ne dépasse jamais 3 % (recommandation du PNUD) (art. 1er). L'allocation serait versée par les caisses d'allocations familiales (CAF) par délégation du Fonds national d'aide au logement qui servirait d'instrument financier. Le pilotage serait assuré par une formation spécifique du comité régional de l'habitat qui déterminerait la ventilation des contributions de manière collective en lien avec le Fonds national d'aide au logement (art. 2). Le financement de l'allocation serait assuré par des contributions des entreprises ainsi que de l'État, des collectivités territoriales et des syndicats gestionnaires du service public de distribution et d'assainissement de l'eau (art. 3). Enfin, pour que les citoyens et leurs représentants puissent contrôler l'effectivité de la mise en œuvre de leur droit, il est proposé que le Comité national de l'eau l'évalue dans son rapport annuel (art. 4).

L'article 1er propose de mettre en place une allocation de solidarité pour l'eau garantissant que la charge d'eau ne dépassera jamais 3 % des revenus.

Proposition de loi

Article 1er

L'article L. 210-1 du code de l'environnement est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le montant annuel de la facture d'eau potable d'un ménage taxes et contributions comprises ne peut excéder 3 % des ressources prises en compte pour le calcul de l'aide personnalisée au logement. Au-delà de ce seuil, une allocation de solidarité pour l'accès à l'eau est versée aux ménages éligibles en fonction des critères suivants: composition du ménage, ressources du ménage et prix moyen de l'eau dans le département. Elle est non suspensive. »

Article 3

Après le sixième alinéa de l'article L351-7 du code de la construction et de l'habitation, sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :

« e) au titre du financement de l'allocation mentionnée à l'article L 210-1 du code de l'environnement pour chaque région :

1° prioritairement de contributions des entreprises délégataires des activités prévues à l'article L. 2224-7 du code général des collectivités territoriales assises sur leur

chiffre d'affaire annuel à un taux de 1 % ;

2° de dotations de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements en charge du service public de l'eau et des syndicats de distribution et d'assainissement d'eau ».

6) Aide curative et préventive. 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 (loi Brottes, extrait art. 28)

L'expérimentation peut inclure la définition de tarifs tenant compte de la composition ou des revenus du foyer, l'attribution d'une aide au paiement des factures d'eau ou d'une aide en application de l'article L. 210-1 du code de l'environnement.

Pour la mise en œuvre de l'expérimentation, les collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière d'eau et d'assainissement sont autorisés à déroger :

2° Aux dispositions de l'article L. 2224-2 du même code (CGCT), les communes ou leurs groupements concernés par l'expérimentation pouvant contribuer à son financement en prenant en charge dans leur budget propre 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 ;

3° Au montant maximal de la subvention attribuée au fonds de solidarité pour le logement, prévue à l'article L. 2224-12-3-1 du même code, qui ne peut excéder 2 % des montants hors taxes des redevances d'eau ou d'assainissement perçues⁹⁰. A défaut d'intervention du fonds de solidarité pour le logement, le versement est réalisé au centre communal ou intercommunal d'action sociale pour la durée de l'expérimentation⁹¹

7) Aide préventive. Sénat. PPL N° 296 présentée par P. Kaltenbach (janvier 2013) visant à assurer l'effectivité du droit à l'eau (non discutée⁹²).

⁹⁰ L'exposé des motifs précise ce qui suit : « Il est ainsi proposé que le département et le service peuvent décider d'un commun accord de globaliser la gestion des aides aux impayés et des aides aux foyers à faible revenu. Dans cette hypothèse, le plafond de la subvention pouvant être versée au fonds de solidarité pour le logement (FSL) par le service en application de l'article L 2224-12-3-1, fixé pour les seules aides aux impayés, doit pouvoir être majoré. »

⁹¹ Selon l'exposé des motifs de la proposition gouvernementale, « L'aide à l'accès à l'eau pour les foyers les plus démunis étant mise en place à recettes constantes, il convient d'autoriser les collectivités qui le souhaiteraient à contribuer à l'expérimentation à partir des dépenses d'aides sociales financées par le budget général. » On notera qu'aucune contribution spécifique de solidarité pour l'eau n'est envisagée alors que le coût des aides préventives nécessaires pour respecter l'objectif de 3% des dépenses de consommation peut représenter un pour cent des redevances collectées. Le financement de ces aides relèvera donc des budgets des collectivités et non de taxes nouvelles.

⁹² Cette proposition aurait pour effet de rendre obligatoire la contribution de 0.5% de la loi Cambon. Elle a été retoquée sur le fondement de l'art. 40 de la Constitution. Comme le montre le cas de Dunkerque, il est possible de financer la tarification sociale par péréquation interne même s'il y a beaucoup de ménages démunis.

Article 1^{er} : Au premier alinéa de l'article L. 2224-12-3-1 du code général des collectivités territoriales, les mots : « peuvent attribuer » sont remplacés par le mot : « attribuent ».

Article 2 : Après l'article L. 2224-12-3-1 du même code, il est inséré un article L. 2224-12-3-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 2224-12-3-2. I. - En application de l'article 210-1 du code de l'environnement, les redevances d'eau potable et d'assainissement doivent permettre l'accès à l'eau de tous les usagers.

II. - Les services d'eau potable et d'assainissement adoptent une tarification progressive de ces services par tranche de consommation.

III. - Au sein de chaque tranche de consommation est créé un tarif social dont le montant est compris entre 30 et 70 % du prix correspondant à cette tranche. »

Article 4 : Les éventuelles conséquences financières résultant pour les collectivités territoriales de la présente proposition de loi sont compensée à due concurrence par une majoration de la dotation globale de fonctionnement.

8) Aide préventive. Assemblée nationale. Proposition de loi visant à la mise en œuvre effective du droit humain à l'eau potable et à l'assainissement, présentée par Jean Glavany, Jean-Paul Chanteguet, Marie-George Buffet, François-Michel Lambert, Bertrand Pancher et Stéphane Saint-André (N°1375) (septembre 2013).

Article 3

Après l'article L. 1320-2 du même code, il est inséré un article L. 1320-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 1320-3. – Le Fonds national de solidarité du droit à l'eau, tel que défini à l'article L. 1320-1, est institué pour la mise en œuvre de ce droit afin d'assurer son financement.

« Le Fonds national de solidarité du droit à l'eau est administré par un comité de gestion, qui fixe les orientations et affecte les crédits aux fonds départementaux de solidarité pour le logement.

« Les recettes du Fonds national de solidarité du droit à l'eau sont constituées par :

« – une taxe sur toute production ou commercialisation d'eau emballée (bouteille, bombonne ou autre emballage) ;

« – une taxe sur toute importation d'eau emballée destinée à être commercialisée ;

« – une contribution sur le chiffre d'affaire des distributeurs d'eau.

« Les dépenses du Fonds national de solidarité du droit à l'eau sont constituées par les dotations qu'il octroie au Fonds départemental de solidarité pour le logement afin de satisfaire aux besoins fondamentaux en matière d'eau potable et d'assainissement.

« Le Fonds national de solidarité du droit à l'eau est également chargé de financer l'aide personnalisée pour l'amélioration des structures d'assainissement non collectif pour les populations défavorisées, en coordination avec les services d'assainissement non collectif. Les dépenses de gestion qui s'y rapportent sont versées sur demande au fond départemental de solidarité pour le logement.

« Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article, notamment la composition du comité de gestion ainsi que les modalités de fonctionnement

Article 7

Après l'article L. 115-3-1 du même code, il est inséré un article L. 115-3-1-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 115-3-1-1.* – Pour la mise en œuvre de l'article L. 1320-1 du code de la santé publique relatif au droit à l'eau, 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 préventive de la collectivité pour disposer de l'eau potable nécessaire à ses besoins fondamentaux et d'un équipement garantissant l'intimité, l'hygiène et la dignité ainsi que le droit d'utiliser les services d'assainissement.

Article 8

L'article L. 2224-12-4 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

2° Après le III *bis*, il est inséré un III *ter* ainsi rédigé :

« *III ter.* – Le montant de la facture d'eau nécessaire pour mettre en œuvre le droit à l'eau d'un ménage, toutes taxes, redevances et contributions comprises ne peut excéder 3 % des ressources prises en compte pour le calcul de l'aide au logement.

« Au-delà de ce seuil, la prise en charge de l'approvisionnement en eau potable suffisant ainsi que l'équipement adéquat pour répondre à la réalisation du droit à l'eau, comme défini à l'article L. 1320-1 du code de la santé publique, sont effectués par le Fonds national de solidarité pour le droit à l'eau *via* le fonds départemental de solidarité du logement. L'éligibilité pour la mise en œuvre du droit à l'eau est déterminée en fonction des critères suivants : composition du ménage, ressources du ménage et prix moyen de l'eau dans le département. »

Article 11

I. – Les charges résultant pour les collectivités territoriales sont compensées à due concurrence par une majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

II. – Les charges pour l'État sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle au droit visé à l'article 403 du code général des impôts.

III. – Les charges pour les organismes de sécurité sociale sont compensées à due concurrence par la majoration des droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

9) Aide préventive. Proposition de l'Académie de l'Eau (avril 2013)⁹³

Compétence des communes

« Les communes ou leurs groupements ayant compétence prennent les dispositions pour satisfaire au plan communal ou intercommunal et avec le soutien éventuel d'autres collectivités et du département les besoins essentiels des personnes démunies en eau potable et en assainissement dans des conditions économiquement acceptables. Elles portent une attention particulière aux personnes résidant sur leur territoire qui n'ont pas de branchement à l'eau potable ou pour qui le montant de la facture d'eau potable et d'assainissement pour les besoins essentiels dépasse 3% de leurs revenus.

Solidarité au niveau départemental

En l'absence d'un dispositif de tarification sociale de l'eau, les services de l'eau et de l'assainissement apportent des contributions de solidarité pour l'eau sous forme de subventions aux fonds de solidarité pour le logement ou, à défaut, aux centres communaux ou intercommunaux d'action sociale dans la limite d'un maximum de 0.5% du montant hors taxes des redevances perçues par ces services.

Ces contributions abondées par des subventions des collectivités concernées permettent aux fonds de solidarité pour le logement ou, à défaut, aux centres communaux ou intercommunaux d'action sociale d'attribuer aux personnes démunies qui ne bénéficient pas d'un tarif social des aides préventives pour l'eau dans les cas où le montant de la facture de l'eau potable et de l'assainissement nécessaires pour satisfaire les besoins essentiels de ces personnes est élevé au regard de leurs revenus.

Solidarité au niveau régional

Les fonds de solidarité pour le logement des départements où les besoins d'aides préventives pour l'eau sont les plus grands reçoivent des autres fonds de solidarité des subventions destinées à équilibrer au niveau du bassin la charge que constituent les versements d'aides préventives.

A cette fin, chaque agence de l'eau affecte à la solidarité pour l'eau au niveau du bassin les contributions volontaires de solidarité pour l'eau versées à l'agence par les services de l'eau et de l'assainissement dans la limite d'un maximum de 0.25% du montant hors taxes des redevances perçues par ces services ainsi qu'une part de la redevance pour prélèvement sur la ressource eau. »

⁹³ *Le droit à l'eau potable et à l'assainissement, un droit de l'homme. Les propositions de l'Académie de l'Eau pour une nouvelle loi*, Site Académie de l'Eau. Egalement Eaux glacées, 20 avril 2013. Site SEMIDE (avril 2013).

Remarques :

La proposition de l'Académie de l'Eau diffère beaucoup des autres propositions pour les aspects suivants :

- a) Elle ne crée pas un droit à une aide dès que la facture d'eau et d'assainissement dépasse 3% du revenu mais met en avant la nécessité de prendre en compte les besoins des personnes démunies ; l'objectif de 3% est maintenu mais seulement comme un objectif et de manière peu précise ;*
- b) Elle n'introduit un système d'aide préventive que si il n'y a pas de tarif social ; lorsqu'il y a un tarif social, il n'y a pas d'aide préventive ;*
- c) Elle met l'accent sur les contributions des services d'eau et d'assainissement et les subventions des collectivités locales pour financer les aides ;*
- d) Elle laisse aux collectivités le soin de fixer le niveau de leurs contributions ;*
- e) Elle crée une obligation de solidarité entre départements ;*
- f) Elle met l'accent sur des solutions au niveau local ou départemental sans dépendre d'une action particulière au niveau national.*
- g) Elle ne dépend pas de la création d'une taxe au niveau national hormis pour promouvoir la solidarité interdépartemental.*
- h) Elle n'impose pas aux collectivités un modèle unique de solidarité.*

En contrepartie, les droits des usagers sont moins clairement définis.

MISE EN ŒUVRE D'UN SYSTÈME D'AIDES FORFAITAIRES POUR L'EAU

La proposition de l'Académie de l'Eau retient l'objectif général d'un maximum de 3% des revenus consacrés à l'eau mais ne précise pas les modalités pour y arriver. Une solution consisterait à s'aligner dans une large mesure sur ce qui se fait en matière d'aide préventive pour l'énergie car il paraît peu vraisemblable d'adopter pour l'eau un régime très différent de celui de l'énergie.

*Dans le cas de l'électricité, le système actuel d'aide préventive (Décret N°2013-1031 du 15 novembre 2013, voir Annexe 11) consiste à allouer une aide **forfaitaire** qui varie en fonction de la taille du ménage et de la puissance installée mais qui est indépendante de la puissance consommée, du prix de l'énergie ou des revenus du ménage. Cette aide permettrait de réduire la facture d'électricité du ménage de 71 € à 106 € pour des puissances installées minimales (moins de 3 kVA correspondant à une consommation pour des besoins essentiels). Plus de 4 millions de ménages devraient bientôt être bénéficiaires de cette aide car ils ont des revenus faibles (inférieurs à 893 €/mois pour une personne seule (plafond de l'ACS) et prochainement moins de 2175 €/an de revenu fiscal de référence par part). Dans le cas de l'énergie, l'objectif du type « moins de 10% des revenus consacrés à l'énergie » ne figure pas dans la loi Brottes mais est fréquemment évoqué.*

Par analogie avec ce régime d'aides préventives, on pourrait instaurer un régime

similaire pour l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Ainsi on pourrait convenir que tous les ménages à faibles revenus bénéficieront d'une aide préventive pour l'eau de 1% du RSA Socle (soit 60 €/an pour une personne seule ou 124 €/an pour un ménage de deux adultes et deux enfants). Ce montant compatible avec l'aide pour l'électricité varie avec la taille du ménage. Il permet de ramener à 3% du RSA Socle la dépense pour l'eau d'un ménage qui dépenserait 4% de ses revenus pour ses besoins fondamentaux mais serait insuffisante si la dépense était de 5% .

Alors que dans le secteur de l'électricité, les prix unitaires varient peu d'une municipalité à l'autre, dans le secteur de l'eau des écarts considérables de prix existent. Ainsi l'on observe parfois un prix double de la moyenne départementale, principalement dans de petites municipalités. Pour tenir compte de cette situation, on pourrait convenir d'attribuer une aide complémentaire de 1% du RSA Socle dans les municipalités avec prix très élevé mais de ne pas donner d'aides lorsque la dépense d'eau des ménages démunis est d'un niveau « abordable » (soit que des tarifs sociaux existent, soit que l'eau est d'un prix peu élevé).

Les bénéficiaires de l'aide préventive seraient les personnes dont les dépenses d'eau pour des besoins fondamentaux dépassent, par exemple, 3% de leurs revenus. Si ces personnes n'ont que le RSA Socle, elles supporteront des dépenses significativement supérieures à ce montant si les dépenses d'eau excèdent 15 €/mois pour une personne seule. Une telle situation se produit si le prix de l'eau dépasse 3.75 €/m³ pour une consommation de base de 4 m³/mois. Aussi pourrait-on convenir de réserver les aides pour l'eau aux municipalités où le prix de l'eau est supérieur à 4 €/m³. Selon le même raisonnement, on pourrait réserver l'aide complémentaire aux municipalités où le prix de l'eau dépasse 5.6 €/m³.

De la même manière que le droit à une aide pour l'électricité est limité à une catégorie de ménages, il conviendrait de réserver l'aide pour l'eau aux catégories de ménages qui en ont le plus besoin. Il s'agit tout d'abord de tous ceux qui ont le RSA Socle pour vivre ou un montant inférieur. On pourrait ajouter les ménages qui ont un revenu compris entre le RSA Socle et 145% de ce revenu (c.-à-d. le plafond de revenu applicable à la CMU-C gratuite). Le montant de l'aide pour l'eau pourrait être modulé afin de favoriser les ménages les plus précaires. Ainsi le montant de l'aide pour ceux qui ont plus que le RSA Socle pourrait être de la moitié de l'aide pour ceux qui n'ont que le RSA Socle.

Le système d'aide préventive pour l'électricité dépend de deux paramètres : a) la taille du ménage et b) la puissance installée l'usager. Le système d'aide pour l'eau dépend aussi de deux paramètres : a) la taille du ménage et b) le prix de l'eau dans la municipalité. Le montant de l'aide pour l'électricité est indépendant de la catégorie de revenus (le même que la personne ait le RSA ou deux fois le RSA) ; celui pour l'eau ne comporte que deux niveaux. Aucun des deux systèmes ne fait appel au montant des revenus individuels des ménages pour fixer le niveau précis de l'aide. Compte tenu du fait que les ménages bénéficiaires sont fréquemment dans des immeubles avec compteur collectif pour l'eau, il est nécessaire de prévoir des chèques eau envoyés individuellement. Pour les autres usagers, il existe la possibilité d'introduire une réduction sur la facture.

Pour distribuer les chèques eau ou les aides tarifaires, il faut disposer de la liste des allocataires bénéficiaires de la CMU-C, de la liste des allocataires bénéficiaires du RSA Socle, de la taille des ménages bénéficiaires (nombre d'unités de consommation, uc)

et de leur adresse. D'autre part, il faut disposer du prix moyen de l'eau pour les besoins essentiels du ménage au lieu de fourniture. Avec ces diverses informations peu sensibles, on peut déterminer le montant de l'aide préventive éventuelle sans avoir à connaître les revenus, ni la consommation réelle d'eau du bénéficiaire

Pour mettre en place ce système, il serait envisageable d'introduire dans le règlement du service de l'eau pour le cas des municipalités où le prix de l'eau est supérieur à 4 €/m³ pour un titulaire du RSA Socle l'une des deux dispositions suivantes :

a) Municipalités avec prix de l'eau compris entre 4 €/m³ et 5.6 €/m³

Les ménages bénéficiaires du RSA Socle ou de revenus inférieurs reçoivent une aide préventive pour l'eau de 1% du RSA Socle ; les ménages dont les revenus sont supérieurs au RSA Socle mais inférieurs à 145% de ce montant reçoivent une aide de 0.5% du RSA Socle.

b) Municipalités avec prix de l'eau supérieur à 5.6 €/m³

Les ménages bénéficiaires du RSA Socle ou de revenus inférieurs reçoivent une aide préventive pour l'eau de 2% du RSA Socle ; les ménages dont les revenus sont supérieurs au RSA Socle mais inférieurs à 145% de ce montant reçoivent une aide de 1% du RSA Socle.

Le prix de l'eau est calculé en divisant par 48 la facture annuelle TTC d'eau potable et d'assainissement d'un titulaire du RSA Socle pour une consommation de 48 m³ par an après déduction du montant des chèques eau distribués à ces titulaires.

Ce prix est plus faible s'il existe une tranche à tarif réduit pour les ménages démunis (tarif social) ou encore si le prix unitaire de la première tranche est réduit (tarif progressif). Les seuils 4, 5.6, 0.5 %, 1%, 2% seront choisis par la municipalité tandis que les catégories de bénéficiaires seraient les mêmes pour toutes les municipalités où l'eau a le même prix afin de conserver un minimum d'homogénéité.

Une solution voisine de ce système a été partiellement mise en œuvre à Dunkerque (tarif social plus chèques eau). Dans le cas du SEDIF et de nombreuses municipalités, des chèques eau fournis par le distributeur sont mis à la disposition des CCAS pour les ménages dont la facture d'eau dépasse 3% de leurs revenus.

Lorsque l'on effectue le calcul de la part des revenus consacrés à l'eau pour le cas où le système ci-dessus serait mis en œuvre, on constate que cette part est assez proche de 3%. On arrive ainsi à mettre approximativement en œuvre cet objectif sans disposer du montant des revenus de chaque ménage. Formellement, le droit à l'eau se décline sous forme d'un droit individuel à recevoir une aide préventive déterminée dans certains cas déterminés, pas comme un droit à recevoir une indemnité en cas de dépassement de l'objectif de 3% des revenus.

On notera que les aides préventives pour l'eau ne sont distribuées qu'aux bénéficiaires de la CMU-C gratuite qui vivent dans des municipalités où l'eau est à un prix supérieur à la moyenne. Leur nombre est très inférieur au nombre de ménages recevant une aide pour l'énergie.

Annexe 2

LA PROPOSITION DE L'OBUSASS POUR LE FINANCEMENT DES AIDES PREVENTIVES

1) Estimation des aides préventives par l'Obusass

Selon l'Obusass⁹⁴, le volume des aides préventives à prévoir en IDF en 2011 pour éviter que le seuil de 3% du revenu soit dépassé est de 18 M€ dont 16.6 M€ pour les titulaires du RSA Socle. Il s'agirait d'aider 276 000 allocataires en leur versant 65 €/an en moyenne. Le calcul de l'Obusass est fondé sur une consommation de 50 m³ pour une personne seule et une consommation obtenue par équivalisation pour les ménages (2 adultes et 3 enfants consomment 120 m³).

Cette allocation eau représenterait 0.9 % de la facturation totale d'eau en Ile-de-France qui se monte selon l'Obusass à près de 2 Md€ pour 12 millions d'habitants. Si l'on suppose que le coût pour la France entière est proportionnel à la population concernée, il faudrait prévoir une dépense totale de 96 M€/an au niveau national.

2) Sources de financement

Pour financer l'allocation eau et les frais de gestion induits, l'Obusass a proposé en 2009 dans le manifeste « Pour la mise en œuvre du droit à l'eau » la création d'un fonds régional alimenté par les organismes suivants :

« les syndicats de distribution et d'assainissement, des collectivités territoriales, la Région, l'Etat par le biais des agences de l'eau et les grands groupes de l'eau dans le cadre d'un encadrement des modalités de leur participation et sur une part consacrée de leurs plus values ».

Le fonds assurera une péréquation régionale du fait des disparités du nombre de bénéficiaires dans les départements concernés. L'allocation eau serait donnée à l'ensemble des familles précaires dont la charge d'eau, à partir du coût moyen constaté dans leur département de résidence, dépasse le seuil de 3% de leurs ressources⁹⁵. Elle serait versée par les CAF à l'allocataire abonné à l'eau ou au bailleur lorsque ce dernier a souscrit l'abonnement.

Cette proposition a été reprise en 2009 dans la proposition de loi de M.G. Buffet (PPL N°2117, Assemblée nationale, rejetée en première lecture et PPL N° 109, E. Didier, Sénat), puis en juillet 2012 dans une nouvelle PPL N°121 (non discutée).

En mars 2013, l'Obusass propose dans son dernier rapport « Le droit à l'eau ne peut

⁹⁴ Obusass : « Le droit à l'eau ne peut plus attendre », mars 2013. Voir aussi « Réflexion sur la mise en œuvre effective du droit à l'eau pour les plus démunis. Nouveaux calculs et mise à jour », juillet 2009

⁹⁵ La position officielle du SIAAP est exposée dans le texte suivant : « Le SIAAP et l'Obusass défendent sur la scène nationale la mise en œuvre d'un volet préventif de la loi, basé sur la création d'un nouveau droit social. Il s'agirait d'une allocation spécifique à l'eau pour aider les familles dont les factures dépassent 3% de leurs revenus. », *Confluences*, numéro hors série, p. 8, mars 2012.

plus attendre » que :

« Le financement de l'allocation eau et des frais de gestion induits s'effectuent par le biais d'un fonds régional qui viendrait alimenter les CAF départementales. L'alimentation de ce fonds pourrait se faire par la contribution financière :

- des syndicats de distribution et d'assainissement,
- des collectivités territoriales,
- de la Région,
- de l'Etat par le biais des agences de l'eau,
- des grands groupes de l'eau dans le cadre d'un encadrement des modalités de leur participation (si possible législatif) et sur une part consacrée de leurs plus values (afin d'éviter une trop grosse répercussion financière sur l'ensemble des usagers de l'eau). »

L'Obusass soutient également le recours à « la taxation des ventes d'eau en bouteilles, comme plusieurs représentants de la société civile en font aujourd'hui la proposition ».

« Cette démarche vise à ne pas faire supporter la solidarité exclusivement par les collectivités territoriales et in fine sur l'utilisateur. Une partie des fonds actuellement consacrés au FSL pourraient être réinvestis dans ce dispositif en tenant compte que l'allocation nouvelle versée devrait réduire la part des impayés. Une péréquation régionale du fonds devrait se mettre en place pour assurer aussi une solidarité régionale et départementale du fait des disparités du nombre de personnes concernées dans chaque département. »

N.B. : On notera que cette liste de diverses contributions envisagées ne résout pas le problème de la mise en œuvre car nul ne sait quelles contributions seront à la charge des uns et des autres. Il faut choisir les payeurs et leurs contributions et préciser les modifications législatives à introduire pour rendre possibles certains de ces financements.

3) Présentation par M-G. Buffet d'un amendement sur le financement des aides

En novembre 2010, lors du débat sur la future loi Cambon sur la solidarité dans le domaine de l'alimentation en eau, la députée M-G Buffet a présenté un amendement N°9 pour l'article 2 ainsi rédigé :

« Le Gouvernement remet au Parlement avant le 28 février 2011 un rapport étudiant les conditions de mise en œuvre d'une allocation de solidarité pour l'eau plafonnant la charge d'eau des ménages à 3 % de leurs ressources, versée sous condition de ressources par les caisses d'allocations familiales, financée par les entreprises et gérée démocratiquement au niveau régional par les usagers, les élus et des représentants de l'État et des services publics de l'eau et de l'assainissement. ».

Cet amendement différerait de celui présenté par le député Flajolet essentiellement sur la question des sources de financement. En effet, la proposition du CNE et du député Flajolet se référerait à une taxe sur les factures d'eau et non à une taxe sur les entreprises.

L'exposé sommaire qui est joint à l'amendement Buffet en explicite la portée : « Cet amendement vise à mettre en place un mécanisme préventif complémentaire du mécanisme curatif envisagé dans cette proposition de loi pour mettre en oeuvre de manière effective le droit à l'eau. La demande de rapport renvoie de manière explicite au dispositif proposé par les parlementaires communistes, sur la base des travaux de l'Obusass soutenus par de nombreuses associations, dans la proposition de loi n° 2117 déposée à l'Assemblée nationale.

Le mécanisme proposé par les parlementaires communistes repose sur trois axes. En premier lieu, le versement d'une allocation plafonnant la charge d'eau des ménages à 3 % de leurs revenus, pour mettre la France en conformité avec les recommandations de l'ONU. En second lieu, la gestion démocratique de cette allocation au niveau local, dans une perspective d'évaluation permanente, de constitution de projets environnementaux et de maîtrise du prix de l'eau. En troisième lieu, un financement par les entreprises et subsidiairement par les collectivités territoriales, afin que la surfacturation de l'eau soit réduite au profit d'une solidarité territoriale et sociale sans laquelle le droit à l'eau demeure purement déclaratoire.

L'eau est un bien commun de l'humanité, elle doit échapper aux règles du marché et être gérée avec les élu-e-s, les usagers et les associations dans le cadre d'un service public spécifique. C'est tout le sens de cette allocation qui d'une part permet une sortie des logiques marchandes **en comprimant les profits des multinationales** et d'autre part donne à tous et toutes la possibilité, en contribuant à hauteur de leurs moyens, d'accéder à l'eau en fonction de leurs besoins. »

N.B. Cet amendement a la caractéristique de mettre à charge des entreprises et subsidiairement des collectivités territoriales le coût de la solidarité pour l'eau. Il a été rejeté par l'Assemblée nationale en 2010.

Annexe 3

FINANCEMENT D'UN FONDS DE SOLIDARITÉ POUR L'EAU POTABLE

Le Fonds de solidarité pour l'eau potable⁹⁶ présenté dans cette Annexe permettrait de mutualiser au niveau national une partie des redevances de prélèvement des agences de l'eau afin de financer pour partie les aides préventives distribuées par les FSL. Ce Fonds ne nécessite aucune dépense additionnelle de recouvrement puisque les Agences perçoivent déjà la redevance envisagée. Il est particulièrement utile du fait que les prix de l'eau et la proportion de personnes démunies varient beaucoup entre les départements. Il en résulterait que les départements qui ont des besoins proportionnellement plus élevés d'aides préventives que d'autres seront aidés par les autres départements.

1. La redevance de prélèvement sur la ressource en eau des Agences

Rappel : Selon le Code de l'environnement (Article L213-10-9) ,

« I -Toute personne dont les activités entraînent un prélèvement sur la ressource en eau est assujettie à une redevance pour prélèvement sur la ressource en eau.

V - Pour la fixation du tarif de la redevance, les ressources en eau de chaque bassin sont classées en catégorie 1 lorsqu'elles sont situées hors des zones de répartition des eaux définies en application du 2° du II de l'article L 211-2 ou en catégorie 2 dans le cas contraire.

Le tarif de la redevance est fixé par l'agence de l'eau en centimes d'euros par mètre cube⁹⁷, dans la limite des plafonds suivants, en fonction des différents usages auxquels donnent lieu les prélèvements :

Usages	Catégorie 1	Catégorie 2
Alimentation en eau potable	7.2 c€/m ³	14.4 c€/m ³
Autres usages économiques	5.4	10.8
Irrigation (sauf gravitaire)	3.6	7.2
Irrigation gravitaire	0.5	1.0
Autres usages

L'agence de l'eau fixe, dans la limite des plafonds ci-dessus, un taux par unité géographique cohérente définie en tenant compte des objectifs fixés par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux et le schéma d'aménagement et de gestion

⁹⁶ La loi LEMA N°2006-1772 (art. 83) prévoit déjà la solidarité à l'égard des communes rurales et lui attribue un volume de subventions de 1000 M€ pour 5 ans pour des subventions en capital aux collectivités territoriales et à leurs groupements pour l'exécution de travaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement. Le système proposé peut également fonctionner sans mutualisation au plan national.

⁹⁷ Les taux moyens dans les 6 agences sont respectivement de 4.78, 1.25, 0.66 et 0.15 c€/m³. Les montants en zone non déficitaire pour les quatre usages en 2013 dans le bassin RMC sont de 2.7, 0.47, 0.375 et 0.05 c€/m³ pour les eaux de surface et 4.7, 0.9, 0.54, 0.08 c€/m³ pour les eaux souterraines.

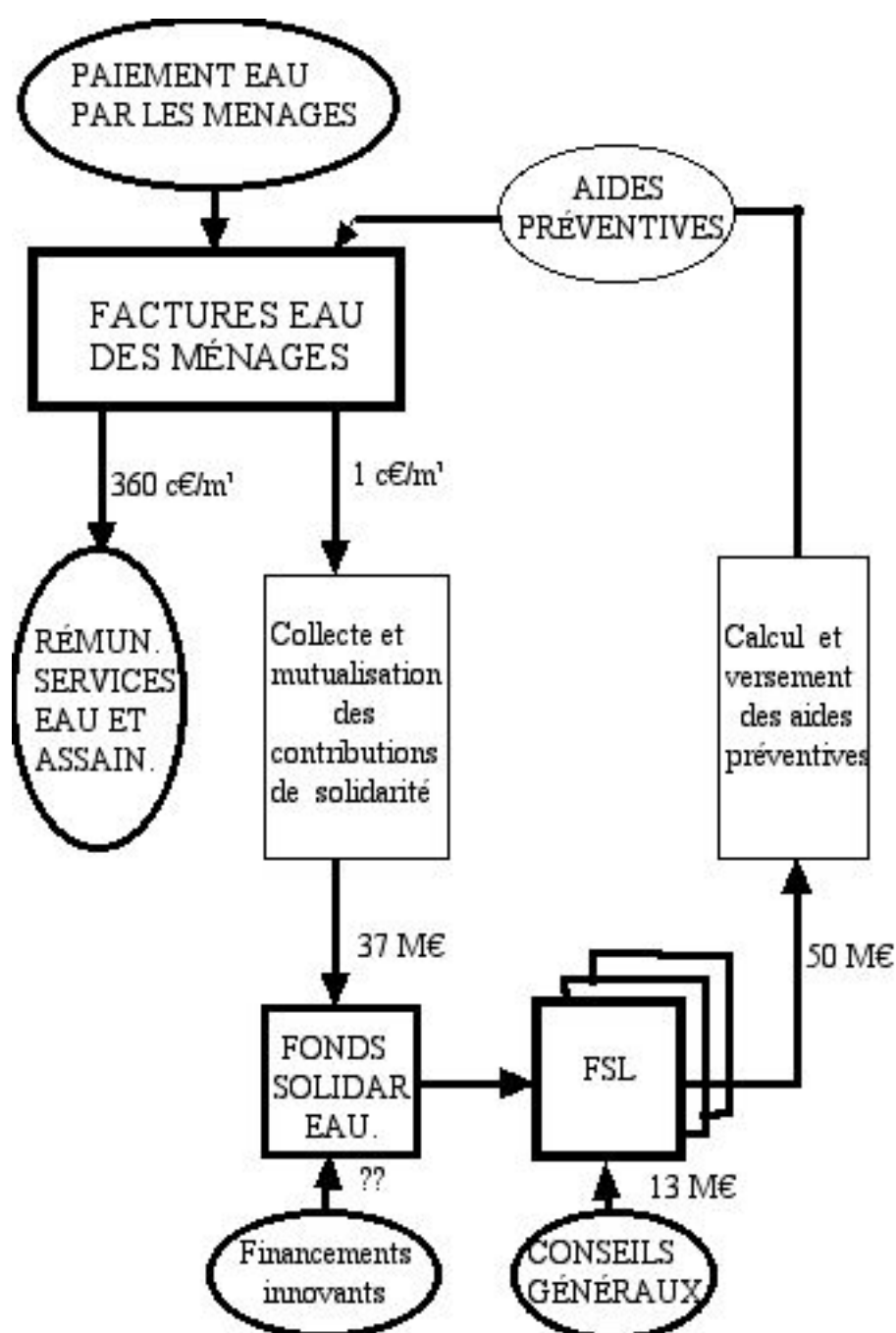


Fig. 5 . FINANCEMENT DES AIDES PRÉVENTIVES.

La collecte et la mutualisation des contributions de solidarité sont effectuées par les services de l'eau, les agences et l'ONEMA. Le calcul des aides est effectué avec les données des organismes sociaux. Les aides préventives sont prises en charge par les usagers, par le Conseil général (contribuables) et par les financements innovants s'ils existent. Les aides sont versées aux usagers démunis sous forme de chèques eau par chaque FSL.

des eaux s'il existe, notamment lorsqu'ils exigent la mise en place d'un programme d'intervention et de concours financiers spécifiques, ainsi que des conditions hydrologiques. »

2. Une contribution nationale de solidarité de 1 c€/m³

Pour permettre un financement des aides préventives par des redevances proportionnelles à la consommation d'eau potable, on pourrait prévoir une contribution additionnelle à la redevance existante sur les eaux prélevées pour l'alimentation en eau potable (Fig. 5)⁹⁸. Cette contribution additionnelle inciterait également les usagers de l'eau à ne pas gaspiller la ressource.

Le montant de cette redevance pourrait être fixé à 1 c€/m³ pour toutes les agences et s'ajouterait à la redevance moyenne existante de 4.8 c€/m³.

Dans ce but, l'art. L213-10-9 du Code de l'Environnement pourrait comporter un alinéa supplémentaire ainsi libellé :

« La redevance pour l'usage « alimentation en eau potable » comporte une contribution à la préservation de la ressource de 1 c€/m³ qui est affectée au fonds de solidarité pour l'eau potable ».

La gestion de cette redevance pourrait être effectuée par l'ONEMA. Son montant serait transféré à l'ONEMA qui la répartira selon une formule simple entre les FSL des départements.

Compte tenu de la suggestion du CGEDD (Annexe 9), l'alinéa suivant pourrait être ajouté au Code de l'environnement :

« Le fonds de solidarité pour l'eau potable a pour objet de financer au plan national la solidarité pour l'accès à l'eau potable. Il est géré par l'ONEMA qui reçoit des agences les contributions à la préservation de la ressource et qui les redistribue aux FSL au prorata du nombre de titulaires du RSA Socle pondéré par le rapport entre le prix moyen de l'eau potable dans le département et le prix moyen national. Si cette dotation excède le volume des aides préventives distribuées au cours de l'année par un FSL, l'excédent est reversé à l'ONEMA et est redistribué entre les départements qui distribuent plus d'aides préventives que le montant des dotations reçues du fonds de solidarité .

Compte tenu de la consommation d'eau potable, la somme des contributions de 1 c€/m³ au fonds de solidarité pourrait atteindre 37 M€⁹⁹.

⁹⁸ Cette contribution sur la ressource serait conforme à l'art. 9 de la Directive cadre sur l'eau N° 2000/60 selon laquelle « Les États membres tiennent compte du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources ». En effet, il manque des incitations économiques à économiser la ressource. On notera qu'il existe une grande disparité entre les redevances pour alimentation en eau potable (4.4 c€/m³) et celle pour les autres usages économiques (industrie) qui est de seulement 0.99 c€/m³. Il pourrait être justifié de faire porter la contribution nouvelle sur les autres usages économiques afin d'aligner les montants des redevances de prélèvement (voir CGDD, N°127, mai 2012).

Dans la mesure où le volume d'aides préventives à financer est de 50 M€, les conseils généraux avec l'aide des services de l'eau devraient financer la différence (13 M€). (loi N°90-449, art. 6.3 : « Le financement du FSL est assuré par le département ».) Une autre possibilité serait que le fonds de solidarité pour l'eau potable reçoive des contributions liées aux éventuels financements innovants.

3. Actions complémentaires de solidarité sur une base volontaire

Les Agences contribuent déjà sur une base volontaire à des actions de solidarité avec les pays en développement¹⁰⁰ en vue de donner accès à l'eau à des populations très pauvres. Cette activité se fonde sur l'Article L213-9-2 du Code de l'environnement :

« Dans le respect des engagements internationaux de la France et dans le cadre de conventions soumises à l'avis du comité de bassin, l'agence peut mener des actions de coopération internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, dans la limite de 1 % de ses ressources, le cas échéant et suivant les règles statutaires en vigueur pour chaque catégorie de personnels, avec le concours de ses agents. ».

En supplément de cette action de solidarité internationale, il serait envisageable d'introduire une disposition pour autoriser une action de solidarité des agences en France dans une perspective sociale similaire. Il serait paradoxal en effet que les agences puissent promouvoir l'accès universel à l'eau potable et à l'assainissement hors de France mais pas en France. Or il existe en France des populations très pauvres vivant dans des conditions misérables.

Pour élargir le rôle des Agences à ces populations nationales, il pourrait être envisagé d'ajouter à l'art. L213-9-2 l'alinéa suivant :

« L'agence peut également mener avec les collectivités territoriales françaises des actions en vue de garantir l'accès à l'eau et à l'assainissement pour des personnes qui éprouvent des difficultés particulières au sens de l'art. L115-3 du Code de l'action sociale et des familles, dans la limite de 1% de ses ressources indépendamment de la contribution à la préservation de la ressource »

Comme les agences recueillent des redevances de 2 084 M€/an, le montant maximum de la participation éventuelle des agences serait de 21 M€/an. Cette participation volontaire pourrait être consacrée pour partie au volet eau des FSL du bassin et pour partie aux DOM où existent des retards considérables dans le domaine de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement par rapport au reste de la France¹⁰¹.

⁹⁹ Amputer le budget des agences de 37 M€ pour la solidarité pour l'eau pourrait susciter des objections à une époque où le budget des agences a été amputé de 210 M€ au bénéfice du budget de l'Etat (Sénat, 4/7/2013) (Art.32, Loi des finances). On peut se demander si c'est le rôle des Agences ou des usagers de l'eau que de contribuer au soutien du budget de l'Etat plutôt qu'à améliorer la solidarité pour l'eau.

¹⁰⁰ Montant pour les 6 agences en 2011 : 13.8 M€.

¹⁰¹ La proportion des ménages dont la facture d'eau représente plus de 3% du revenu est de 7.99 % en Guadeloupe et de 6.86% en Martinique (les taux sont plus faibles à la Réunion, 1.88% et en Guyane, 1.96%). En Guyane, une part importante de la population n'a pas accès à l'eau potable et à des systèmes de collecte. L'amélioration de la distribution d'eau et de l'assainissement dans les DOM fait partie des 50 mesures pour l'écologie adoptée en 2013.

Annexe 4

QUELQUES TAXES AFFECTÉES

Annexe 5

VEOLIA MET EN PLACE DES SOLIDARITES RENFORCEES

Annexe 6

SAUR CREE UN FONDS D'AIDE PREVENTIVE

Annexe 7

PARIS S'ENGAGE POUR LE DROIT À L'EAU
(Extrait du RPQS 2012)

Annexe 8

LES CHEQUES EAU DU SEDIF

Annexe 9

**ACCÈS À L'EAU ET À L'ASSAINISSEMENT DANS DES
CONDITIONS ÉCONOMIQUEMENT ACCEPTABLES PAR TOUS**
(Extraits du Rapport établi par Isabelle MONTEILS et Pierre RATHOUIS,
Conseil général de l'environnement et du développement durable)

Annex 10

**STATE LAWS AUTHORIZING ALTERNATIVE RATES,
DISCOUNTS, OR LOW-INCOME ASSISTANCE IN THE UNITED
STATES**

Annexe 11

LES AIDES POUR L'ENERGIE La lutte contre la précarité énergétique en 2013

Selon l'ANAH, près de 13% des ménages français consacrent en 2009 plus de 10% de leurs revenus¹⁰² au paiement de leur facture d'énergie (logement et transport). La consommation d'électricité et de gaz dans leur logement représente en moyenne environ 4 % de l'ensemble des dépenses de consommation des ménages¹⁰³.

Les dépenses des ménages pour l'électricité et le gaz¹⁰⁴ font l'objet de mesures sociales depuis plusieurs années (Annexe 4). Du fait des impayés, il existe un régime d'aides curatives géré par les FSL qui intervient en cas de dettes d'électricité ou de gaz. En tout, les FSL versent 70 M€ par an à 350 000 foyers démunis. En outre, des tarifs sociaux ont été créés pour alléger la facture d'électricité et de gaz des ménages démunis. Pour l'électricité, l'aide moyenne est de 90 € par an pour des factures moyennes de 700 €.

Le mécanisme d'aide sociale a un coût de gestion qui a fortement décru de 25% de l'aide fournie en 2008 à moins de 5% en 2013.

Selon le Médiateur de l'énergie, 1.2 million de ménages ont bénéficié en 2012 du tarif social de l'électricité, 400 000 ménages ont subi une coupure ou une réduction de fourniture d'électricité pour impayés et 230 000 ménages ont vu leur abonnement (électricité et gaz) résilié pour impayés. Le Gouvernement prévoit d'étendre le nombre de ménages effectivement aidés de 600 000 à 4 millions (Encadré 19).

Dans un Communiqué de presse (11 juin 2013), Delphine Batho, Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie a déclaré :

« La décision du gouvernement est claire : c'est que 8 millions de Français puissent bénéficier des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz. Ce droit doit être effectif dans les meilleurs délais et en tout état de cause avant l'hiver prochain. La mise en œuvre effective de l'élargissement des tarifs sociaux de l'énergie est une

¹⁰² L'art. 6 de la Loi Brottes (censuré) contenait la disposition : « 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 ».

¹⁰³ Les dépenses des ménages du premier décile en 2006 faisaient apparaître une dépense de 708 €/an pour le gaz et l'électricité sur un budget de 16 197 €/uc. L'eau sans l'assainissement représente 164 €.

¹⁰⁴ La consommation moyenne des ménages pour l'énergie est de 2 900 € du fait de la consommation de carburants. (7.2% du revenu). La consommation d'électricité et de gaz n'est que de 1 600 € (4% du budget des ménages). La consommation d'énergie varie selon les revenus. Pour le logement (sans les transports), elle passe de 6.2% du budget des ménages pour le premier quintile à 3.9% pour le dernier quintile de revenu. A Paris, les habitants dépensent 3.3% de leur budget pour l'énergie dans le logement tandis que cette dépense atteint 6.9% en monde rural.

priorité absolue pour le gouvernement.

L'arrêté du 21 décembre 2012 a permis d'étendre le bénéfice des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz de 1.2 million de foyers à 1.9 millions de foyers, c'est-à-dire à toutes les personnes bénéficiant effectivement de l'Aide pour un Complémentaire Santé (ACS).

Rappelons que seulement 600 000 foyers seulement bénéficiaient des tarifs sociaux début 2012. Depuis le 14 mai dernier, l'attribution des tarifs sociaux est automatique pour toutes les personnes bénéficiant de l'ACS. 70 % de l'objectif fixé est désormais atteint. Cependant le croisement des fichiers se heurte à certaines situations particulières (hébergement par un tiers, abonnement et compteur sous un autre nom, etc...). »

Encadré 19

EVOLUTION PROGRAMMÉE DES DÉPENSES DE SOLIDARITÉ POUR L'ÉLECTRICITÉ ET LE GAZ

Fluide	2013	2014
Aide pour électricité (TPN)	170 M€	420 M€)
Aide pour le gaz (TSS)	67 M€	110 M€)
)Total : 530 M€
Nombre foyers bénéficiaires	1.3 M	4 M

Source : Ministère développement durable

Denis Merville, Médiateur national de l'Energie, plaide pour la mise en place d'un chèque énergie, distribué via l'Aide personnalisée au logement (APL) et d'un montant d'au moins un milliard d'euros par an, alors que les tarifs sociaux représentent un coût de moins de 200 millions.

Le 11 juin 2013, Denis Merville a déclaré :

« L'énergie est un bien essentiel, qui doit être payé à son juste prix par ceux qui le peuvent, mais dont l'accès doit être garanti aux plus vulnérables dans des conditions économiques acceptables»

« Les tarifs sociaux, TPN et TSS, nous le répétons depuis plusieurs années, ne sont pas la meilleure solution : ils coûtent cher en gestion, parviennent péniblement à toucher la moitié des bénéficiaires potentiels et sont profondément inéquitables car ils ne prennent en compte que le chauffage au gaz naturel. Le problème, c'est que la complexité administrative et logistique des tarifs sociaux rend toute évolution coûteuse et longue.

Or 6.2 millions de personnes bénéficient aujourd'hui des APL (Aides personnalisées au Logement) : un complément au forfait charge, qui existe déjà, bénéficierait immédiatement à tous ceux qui en ont besoin, pour un coût de gestion marginal. Le système pourra bien sûr être affiné à l'avenir, avec un versement sous forme de chèque affecté ou un tiers payant en faveur des fournisseurs. Cela prendra peut-être un peu plus de temps pour ceux qui n'ont pas l'APL aujourd'hui, mais 80% des bénéficiaires toucheront quelque chose dès cet hiver !

Dernière proposition, complémentaire de la précédente: il faut réévaluer significativement le montant des aides versées pour le paiement des factures via le chèque énergie. Aujourd'hui, TPN et TSS ne coûtent pas très cher, c'est vrai, moins de 200 M€ par an, mais c'est parce qu'ils touchent peu de monde et pour de faibles montants.

Nous proposons de doter le chèque énergie d'un montant d'au moins un Md€ par an, financé par la CSPE en électricité et son équivalent en gaz, la CTSS. Ce montant est à rapprocher des 5 milliards collectés chaque année par la CSPE pour financer le développement des énergies renouvelables (3 Md€), et la péréquation tarifaire dans les zones insulaires (1.4 Md€). »

En juillet 2013, l'ADEME ¹⁰⁵ a remis au Ministre un rapport d'audit sur les tarifs sociaux pour l'énergie. La conclusion sur le système en vigueur est sévère :

« À l'issue de cet audit, il s'avère que malgré la complexité des tarifs sociaux et de leurs modalités de distribution, des mesures immédiates pourraient permettre de maximiser le nombre d'ayants droit bénéficiaires des tarifs sociaux, tout en revalorisant significativement leur montant. La création d'un chèque énergie compléterait le dispositif et serait étendue à toutes les énergies ».

Remarques de l'auteur :

a) La dépense des ménages pour l'électricité et le gaz est environ trois fois plus importante que celle pour l'eau et l'assainissement et les seuils d'aide (10% et 3% des revenus) sont dans une proportion semblable. Il paraît vraisemblable que beaucoup de ménages qui ont reçu une aide pour l'électricité en 2012 ont aussi dépensé pour l'eau plus de 3% de leurs revenus.

b) Le Décret n° 2013-1031 du 15 novembre 2013 portant extension à de nouveaux bénéficiaires des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz naturel a transformé le tarif de première nécessité de l'électricité (TPN) en déduction forfaitaire sur le prix de fourniture contractuellement établi entre le client domestique et son fournisseur d'électricité en fonction de la puissance souscrite et de la taille du foyer. La réduction est de 71 à 94 € par an pour les personnes seules ou de 106 à 140 € pour les ménages de deux uc ou plus ; elle ne dépend pas du prix de ces bien et ne varie pas avec le revenu pour les bénéficiaires de cette allocation, ni avec le volume consommé. La réduction moyenne envisagée par

¹⁰⁵ ADEME : Rapport d'audit sur les tarifs sociaux de l'énergie, juillet 2013.

ménage aidé serait de l'ordre de 100 €/an et bénéficierait à terme à 4 millions de ménage. Son coût est estimé à 300 M€ en 2014. On notera que le tarif social initialement introduit a été remplacé par une aide préventive forfaitaire.

c) Le décret étend les conditions d'éligibilité aux tarifs sociaux de l'électricité et du gaz prévues par le décret n° 2004-325 du 8 avril 2004 et le décret n° 2008-778 du 13 août 2008, en l'attribuant, sauf refus de leur part, à tous ceux dont le revenu fiscal de référence¹⁰⁶ annuel par part du foyer soumis à l'impôt sur le revenu, est inférieur ou égal à un montant fixé à l'annexe du décret du 8 avril 2004 (2175 €/an par part). Auparavant la référence était la CMU-C (moins de 716 €/mois pour une personne seule), puis l'ACS (moins de 893 /mois, arrêté du 21 décembre 2012 portant modification de l'annexe au décret 2004-325 du 8 avril 2004 modifié relatif à la tarification spéciale de l'électricité comme produit de première nécessité). Le décret fait passer progressivement le nombre de ménages bénéficiaires de 1.7 à 4 millions. Pour y parvenir, les fournisseurs, l'administration fiscale et les services sociaux devront coopérer pour identifier « automatiquement » les bénéficiaires. D'autre part, le décret permet aux gestionnaires de résidences sociales, au sens de l'article L. 633-1 du code de l'habitation et de la construction, de bénéficier des tarifs sociaux.

d) L'allocation de solidarité pour l'eau qui serait calquée sur l'allocation pour l'électricité devrait varier avec le prix de l'eau (variation géographique) et la taille du ménage mais pas avec le débit d'eau souscrit par l'utilisateur ou le diamètre du compteur. Vu le nombre élevé de tarifs différents de l'eau (variation de 1 à 7 du prix de l'eau entre les municipalités), on pourrait s'attendre à la création d'un nombre important de montants différents d'allocation (bien qu'il existe plus de 16 000 tarifs différents, on pourra se contenter de moins d'une douzaine de montants différents). Dans chaque municipalité, il y aura un montant de revenu au delà duquel aucune aide ne sera donnée. Pour mettre en place ce système, les administrations fiscales ou les organismes sociaux devront recevoir le prix de l'eau dans chaque municipalité pour déterminer quels ménages ont droit à une aide. En deçà du seuil d'aide, il faudra choisir entre un montant unique d'aide préventive ou plusieurs montants si l'on veut traiter différemment les titulaires du RSA Socle et ceux qui ont des revenus un peu supérieurs.

e) Le choix d'un financement par l'utilisateur des aides pour l'eau sera probablement retenu si l'on s'aligne sur les cas récents de l'électricité et du gaz (redevance sur la consommation, CSPE). On voit mal en effet choisir des systèmes de solidarité très différents de financement à une époque où l'on cherche à traiter de manière semblable les différents besoins essentiels. L'aide préventive pour l'eau ne concernerait qu'un million de ménages au lieu de 4 millions et son coût (50 M€) serait bien plus faible que pour le cas de l'énergie.

¹⁰⁶ Le revenu fiscal de référence (RFR) comprend les revenus d'activité salariée et indépendante, les pensions d'invalidité et les retraites (hors minimum vieillesse), les pensions alimentaires reçues (déduction faite des pensions versées), certains revenus du patrimoine ainsi que les revenus sociaux imposables : indemnités de maladie et de chômage (hors ne comporte que les revenus imposables et pas le RSA ni les allocations sociales). On considère que le seuil choisi correspond à un revenu effectif de l'ordre de 12 000 € par an quand on tient compte des prestations sociales. Le RFR sert déjà à l'attribution de certaines aides sociales et est répertorié par les services de l'administration fiscale.

Annexe 12

UN EXEMPLE DE TARIFICATION DIFFERENCIEE POUR L'EAU

Une municipalité a décidé à créer un tarif social de l'eau au bénéfice des personnes les plus démunies domiciliées sur son territoire. La question est de financer ces aides sachant que les Régies de distribution et d'assainissement doivent équilibrer ses recettes et dépenses.

1. Une politique sociale de l'eau

La Régie de distribution d'eau d'une municipalité de 46 000 habitants fournit 2 Mm³ d'eau potable à 20 000 abonnés domestiques (consommation moyenne : 100 m³/an) et encaisse 3 M€ de redevances pour l'eau distribuée (prix moyen : 1.5 €/m³). Elle dessert aussi 2 000 usagers professionnels auxquels elle fournit 1 Mm³, soit en moyenne 500 m³/an au prix moyen de 1.3 €/m³. Les recettes de la Régie sont de 3 + 1.3 = 4.3 M€. Les usagers industriels consommant plus de 5 000 m³/an font l'objet d'arrangements particuliers (les recettes équilibrent les dépenses de ces contrats). L'assainissement, les redevances des agences et la TVA viennent en supplément.

Le tarif de la distribution d'eau pour les usagers domestiques consiste en une part fixe de 35 € par an¹⁰⁷ et une part variable de 1.15 €/m³. Le tarif des usagers professionnels consiste en une part fixe de 150 € et une part variable de 1 €/m³.

La municipalité a décidé d'introduire une aide sociale sous la forme d'un tarif social pour les ménages démunis abonnés et d'une aide directe (chèque eau) pour les ménages démunis sans abonnement individuel. Elle se donne pour objectif de réduire de 25% en moyenne le prix de la distribution d'eau pour 1600 ménages démunis (aide moyenne de 37.5 €/ménage, soit une aide totale de 60 000 €)(1.4% du chiffre d'affaires de la Régie). L'aide pourrait être pondérée avec la taille du ménage mais pas avec le revenu.

L'aide pour les coûts d'assainissement sera examinée ultérieurement.

2. Nouvelle tarification

2.1 Prise en charge par les services de l'eau

La solution qui consisterait à répartir la charge des aides entre tous les usagers domestiques n'a pas été retenue. Elle aurait induit une augmentation du prix unitaire de l'eau de 3 c€/m³ (moyenne : 3 € par ménage abonné). Bien que faible (2%), cette augmentation a paru inacceptable.

¹⁰⁷ Une solution souvent utilisée consiste à supprimer la part fixe des usagers démunis. Selon une enquête récente, 70% des foyers sont favorables à une tarification de l'électricité sans part fixe (abonnement).

La collectivité décide plutôt d'augmenter de 30 € la facture moyenne d'eau des usagers professionnels. Le prix moyen pour ceux-ci passe de 1.3 à 1.36 €/m³, ce qui reste inférieur au prix moyen payé par les usagers domestiques. Le nouveau tarif consiste en une

Tableau 10

EXEMPLES D'AIDES POUR L'EAU (Cas A)

Taille du ménage (pers.)	1	2	3	4
Revenu (€/mois)	425	609	726	872
1.5% revenu (€/an)	76.5	109.6	130.7	157.0
Cons. moyenne (m ³ /an)	70	100	120	135
Facture distr. d'eau (€/an)	115.5	150	173	190.2
25% facture (€/an)	28.9	37.5	43.2	47.5
Ecart fact. avec 1.5% rev	39	40.4	42.3	33.2
Sol.A : aide accordée (€/an)	33	38	43	48
Prix net eau (€/an)	82.5	112	130	146.2
(% du rev.)	1.62	1.53	1.49	1.40
Sol.B : aide accordée (€/an)	39	39	39	39
Prix net eau (€/an)	76.5	111	134	151.2
(% du rev.)	1.50	1.53	1.54	1.44
Sol.C : aide accordée (€/an)	25.5	36.5	43.5	52.3
0.5% RSA Socle				
Prix net eau (€/an)	90	113.5	129.5	137.9
(% du rev.)	1.76	1.55	1.48	1.32

Notes : a) Mettant en œuvre l'objectif d'accorder une aide d'environ 25% de la facture moyenne d'eau (sans l'assainissement), on compare trois formules simples d'aide :

Solution A ; une aide de 28 € plus 5 € par personne desservie;

Solution B : une aide forfaitaire de 39 € pour tous les ménages démunis ;

Solution C : une aide de 0.5% du RSA Socle.

La solution B permet de satisfaire dans une large mesure l'objectif d'une dépense de 1.5% pour la distribution d'eau. Une autre solution envisageable mais moins favorable consisterait à supprimer seulement la part fixe (35 €).

B) Le cas A correspond à une variation faible de la consommation d'eau avec la taille du ménage.

Tableau 11

EXEMPLES D'AIDES POUR L'EAU (Cas B)

<i>Taille du ménage (pers.)</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
<i>Revenu (€/mois)(RSA Socle)</i>	<i>425</i>	<i>609</i>	<i>726</i>	<i>872</i>
<i>1.5% revenu (€/an)</i>	<i>76.5</i>	<i>109.6</i>	<i>130.7</i>	<i>157.0</i>
<i>Cons. moyenne (m³/an)</i>	<i>60</i>	<i>90</i>	<i>120</i>	<i>150</i>
<i>Facture distr. d'eau (€/an)</i>	<i>104</i>	<i>138.5</i>	<i>173</i>	<i>207.5</i>
<i>25% facture (€/an)</i>	<i>26</i>	<i>34.6</i>	<i>43.2</i>	<i>50.5</i>
<i>Ecart fact. avec 1.5% rev</i>	<i>27.5</i>	<i>28.9</i>	<i>42.3</i>	<i>50.5</i>
<i>Sol.A : aide accordée (€/an)</i>	<i>25</i>	<i>30</i>	<i>35</i>	<i>40</i>
<i>Prix net eau (€/an)</i>	<i>79</i>	<i>108.5</i>	<i>138</i>	<i>167.5</i>
<i>(% du rev.)</i>	<i>1.55</i>	<i>1.48</i>	<i>1.58</i>	<i>1.60</i>
<i>Sol.B : aide accordée (€/an)</i>	<i>30</i>	<i>30</i>	<i>30</i>	<i>30</i>
<i>Prix net eau (€/an)</i>	<i>74</i>	<i>108.5</i>	<i>143</i>	<i>177.5</i>
<i>(% du rev.)</i>	<i>1.45</i>	<i>1.48</i>	<i>1.64</i>	<i>1.70</i>
<i>Sol.C : aide accordée (€/an)</i>	<i>25.5</i>	<i>36.5</i>	<i>43.5</i>	<i>52.3</i>
<i>0.5% RSA Socle</i>				
<i>Prix net eau (€/an)</i>	<i>78.5</i>	<i>102</i>	<i>129.5</i>	<i>155.2</i>
<i>(% du rev.)</i>	<i>1.53</i>	<i>1.40</i>	<i>1.49</i>	<i>1.48</i>

Notes : a) *Mettant en œuvre l'objectif d'accorder une aide d'environ 25% de la facture moyenne d'eau(sans l'assainissement), on compare trois formules simples d'aide :*
Solution A ; une aide de 20 € plus 5 € par personne desservie;
Solution B : une aide forfaitaire de 30 € pour tous les ménages démunis ;
Solution C : une aide de 0.5% du RSA Socle.
La solution C permet de satisfaire dans une large mesure l'objectif d'une dépense de 1.5% pour la distribution d'eau.
 b) *Le cas B correspond à une variation forte de la consommation d'eau avec la taille du ménage.*

part fixe de 150 € et une part variable de 1.06 €/m³ (au lieu de 1 €/m³). Une autre possibilité serait d'augmenter seulement la part fixe de 30 €.

Cette évolution tarifaire est conforme au droit communautaire selon lequel les différents secteurs d'usagers contribuent à la récupération des coûts « de manière appropriée ».¹⁰⁸ Elle est équitable puisque les usagers professionnels ne payent pas un prix très différent des usagers domestiques.

2.2. Prise en charge combinée

Une autre solution consisterait à faire appel à la municipalité pour qu'elle verse au service de l'eau une subvention pour la mise en œuvre des aides préventives (tarif social). Par exemple, la municipalité verserait 0.5 € par habitant (23 000 €) au service de l'eau. Ce service doit alors augmenter les recettes en provenance des usagers professionnels de 37 000 €, soit une augmentation moyenne du prix de l'eau de 3.7 c€/m³. Cette solution est jugée préférable car elle fait intervenir au titre de la solidarité tous les habitants de la ville (du moins ceux qui payent les impôts locaux) ainsi que tous les professionnels.

2.3 Montant de l'aide

Pour la facilité du calcul, on a supposé que les ménages démunis aidés sont tous des allocataires du RSA Socle¹⁰⁹ et que le calcul de l'aide sera basé sur la consommation moyenne des ménages dans la région. On a supposé que la consommation moyenne des ménages de 3 personnes est de 120 m³ mais que la variation de consommation avec la taille de la famille pouvait être faible (cas A) ou forte (Cas B).

Plusieurs systèmes simples d'aide ont été recherchés (Tableaux 10 et 11, Solutions A, B, C). Il s'agit d'une aide proportionnelle au nombre de personnes du ménage, d'une aide forfaitaire et d'une aide proportionnelle au RSA Socle. Pour le cas A, on a trouvé qu'une allocation forfaitaire de 39 € par ménage serait appropriée. Pour le cas B, une aide de 0.5% du RSA Socle a paru un bon choix.

Dans cet exemple, l'aide est liée au tarif ou au RSA. Elle ne dépend pas du revenu réel ou du montant réel de la facture. En revanche, l'appartenance à la catégorie des usagers aidés est liée au versement du RSA Socle. Les personnes très démunies qui ne reçoivent pas le RSA Socle mais ont des revenus voisins devront demander au CCAS de leur reconnaître l'appartenance par équivalence à la catégorie des usagers démunis.

Le montant de l'aide pour l'eau est assez faible et devra être ultérieurement augmenté pour prendre en compte les coûts de l'assainissement.

¹⁰⁸ Dir. 2000/60 ce. « Les États membres veillent, d'ici à 2010, à ce que: les différents secteurs économiques, décomposés en distinguant au moins le secteur industriel, le secteur des ménages et le secteur agricole, contribuent de manière appropriée à la récupération des coûts des services de l'eau, » Il ne serait sans doute pas approprié que le secteur industriel bénéficie d'un tarif pour l'eau plus faible que celui pour les ménages.

¹⁰⁹ On pourrait envisager d'aider toutes les personnes dont le revenu est compris entre le RSA Socle et 150 % du RSA Socle et calculer l'aide comme si chacun avait un revenu de 125% du RSA Socle.

3. Observations sur ce cas concret

a) Le choix du montant de la réduction du prix de la distribution d'eau a été fait sur la base d'un objectif de 1.5% des revenus qui est analogue à l'objectif de 3% pour l'eau et l'assainissement. Cette aide n'est pas dérisoire lorsque l'on ajoutera la part assainissement. En l'état elle est assez faible en termes absolus.

b) La solution retenue a été une combinaison d'un tarif différencié et d'une subvention municipale. Pour la mettre en œuvre, il a fallu engager l'expérimentation au sens de la loi Brottes.

c) La municipalité a dû intervenir pour compléter l'action du service de l'eau parce que le besoin d'aides pour l'eau est anormalement élevé. Cette situation est liée au fait que la commune a beaucoup de logements sociaux et que le taux de chômage y est élevé (8 % des ménages sont démunis).

d) Le défaut de cette solution est qu'elle fait peser une charge assez lourde sur une municipalité où vivent beaucoup de ménages démunis. Il manque des aides de solidarité pour l'eau financées par les municipalités ayant moins de ménages démunis. Le Conseil général aurait aussi pu intervenir à travers le FSL si le règlement du FSL avait prévu des aides préventives pour l'eau.

e) La municipalité n'a pas bénéficié d'une aide pour l'eau au titre de la solidarité nationale pour l'eau car il n'existe aucune aide de cette nature. Il n'a été fait usage d'aucune des taxes évoquées dans cet ouvrage (taxes sur l'eau distribuée ou le chiffre d'affaires des distributeurs, redevance des agences sur les prélèvements d'eau, taxes sur les eaux embouteillées) pour le motif que ces solutions ne peuvent être mises en œuvre qu'au plan national et qu'aucune décision sur ce sujet n'a encore été prise.

f) La mise en œuvre de cette solution implique d'identifier trois catégories d'usagers :

- les usagers domestiques en général ;
- les usagers domestiques faisant partie des ménages démunis et pouvant bénéficier du tarif social (abonnés) ou d'aides préventives (compteur collectif) ;
- les usagers professionnels.

Ceci impliquera de modifier le règlement de service.

4. Conclusions

Cet exemple montre qu'une municipalité ayant beaucoup de ménages démunis peut désormais mettre en place un tarif social et des aides préventives pour l'eau sans recevoir une aide extérieure au titre de la solidarité. L'exemple de Dunkerque a prouvé que cette approche est faisable et qu'une municipalité peut faire en sorte que chacun ait accès à l'eau à un prix abordable.

Dans le cas des municipalités ayant une proportion habituelle de ménages démunis, rien ne s'oppose à la mise en place immédiate d'un système d'aides pour l'eau. Pour les municipalités avec beaucoup de ménages démunis, rien ne s'oppose non plus à la mise en place d'un tarif plus favorable pour les ménages démunis même s'il est insuffisant faute d'une aide de solidarité fournie par le département ou un mécanisme national. En fait, la responsabilité de la création des tarifs sociaux et aides préventives repose entièrement sur les élus municipaux. Le montant des aides dépend de la solidarité départementale ou nationale.

En l'état actuel du droit, une municipalité n'est pas tenue de créer un tarif social ou de fournir des aides préventives mais elle ne peut plus faire valoir l'existence d'obstacles juridiques pour justifier son inaction. Alors que beaucoup d'élus locaux insistent pour la création d'un tarif social de l'énergie, certains d'entre eux restent bien silencieux lorsqu'il s'agit de créer un tarif social de l'eau.

Il appartient aux municipalités, voire aux départements, de mettre en place les tarifs sociaux de l'eau en faveur des ménages démunis. En parallèle, les élus municipaux pourraient demander au législateur de prévoir un système de solidarité pour l'eau afin de venir en aide aux communes ayant les plus grandes difficultés économiques. Les échecs rencontrés jusqu'ici au niveau parlementaire dans la création d'une aide préventive pour l'eau ne justifient pas de laisser ce problème social sans solution jusqu'à une prochaine législature.

Annexe 13

LA TARIFICATION ECO-SOLIDAIRE DU DUNKERQUOIS APRES UN AN DE MISE EN ŒUVRE

Céline Lericque, Eau du Dunkerquois, Dunkerque

1. Adoption d'un nouveau tarif de l'eau

Le 1^{er} octobre 2012, le Syndicat de L'eau du Dunkerquois (ex-SMAERD) mettait en œuvre la tarification éco-solidaire du service de l'eau potable. Préserver la ressource en eau, accompagner les économies d'eau par les usagers, garantir l'accès à l'eau pour tous, impliquer plus encore les habitants et entreprises de l'agglomération, constituent les axes et objectifs poursuivis par cette nouvelle tarification.

Avec des tranches tarifaires liées aux volumes consommés en *eau essentielle*, *eau utile* et *eau de confort*, la tarification éco-solidaire (Fig. 6) est tout d'abord une tarification progressive qui valorise la **consommation raisonnée** de l'eau par les usagers.

Deuxième axe de la tarification, donner du sens au principe législatif de l'accès à l'eau. Pour cela, la tarification éco-solidaire a établi un cadre à **l'accès à l'eau essentielle pour tous** en prenant en compte, de manière automatique et sans démarche pour l'utilisateur, le critère de la couverture maladie universelle complémentaire et de la taille des foyers.

L'abonnement eau potable ou partie fixe, représentant 7% de la facture d'eau (sans l'assainissement, ni les redevances de l'agence ou les taxes), est maintenu ainsi que les modes de facturation : semestriel ou mensualisé sur choix expresse de l'utilisateur.

2. Une tarification pour tous

La déclinaison du dispositif de tarification éco-solidaire de l'eau s'est voulue complète. Tous les usagers qu'ils soient ou non abonnés du service de l'eau bénéficient de la nouvelle tarification pour les usages personnels et domestiques et ce, de manière automatique.

Le Syndicat de l'Eau du Dunkerquois compte **92 500 abonnés** en eau potable dont 6 600 usagers non domestique. Parmi eux, 8 600 foyers bénéficient du pan social de la tarification pour l'eau essentielle du fait que l'abonné est éligible à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c). Il est envisagé d'étendre le nombre de bénéficiaires du pan social en y ajoutant les personnes éligibles à l'ACS.

Certains usagers démunis échappent au système automatique car ils ne sont pas abonnés. Pour ces personnes, une solution corrective a été instituée sous forme de Chèques Eaux pour compenser l'absence de réduction tarifaire. C'est ainsi que 1600 foyers dunkerquois en immeubles collectifs sans abonnement individualisé (soit 10% des usagers finaux du territoire vivant en habitats collectifs) sont éligibles à recevoir des

Chèques Eau. De la même manière, toutes les familles nombreuses de plus de 5 personnes sont bénéficiaires de Chèques Eau s'ils en font la demande.

Consommation d'eau		Nouveau tarif :
Au delà de 200 m³/an	Eau confort	2.06 €/m³
De 75 à 200 m³/an	Eau utile	1.55 €/m³
En dessous de 75 m³/an	Eau essentielle	0.84 €/m³ ou 0.33 €/m³

Fig. 6. Tarif de l'eau en fonction du niveau de consommation des ménages.

Le tarif jusqu'en octobre 2012 était de 1.03 €/m³. Le nouveau tarif comporte une première tranche de 75 m³/an (eau essentielle) par ménage au prix de 0.84 €/m³ ou de 0.33 €/m³ pour les ménages bénéficiaires de la CMU complémentaire (tarif social). Au delà de 75 m³/an, le prix unitaire est plus élevé.

Le service de l'eau du Dunkerquois s'attendait à recevoir 1800 demandes de familles nombreuses. Une année après la mise en œuvre de la tarification, seules 40 demandes ont été comptabilisées, soit un peu plus de 2% des bénéficiaires potentiels. Ce chiffre confirme qu'un dispositif tarifaire assis sur un système déclaratif pose de grandes difficultés de mise en œuvre.

Pour les usagers de l'eau à vocation commerciale ou industrielle, pour les secteurs publics et parapublics et pour les professions libérales, la tarification se décline par la création d'un fonds Eau Durable sous la forme d'un système de redistribution lors d'investissements à vocation de réduction des consommations en eau.

3. Les impacts économiques calculés sur les factures des usagers du dunkerquois (Fig. 7)

La facture d'équilibre entre l'ancien dispositif tarifaire de l'eau et la tarification éco-solidaire s'établit à 109 m³/an pour un foyer domestique ; il est à 185 m³/an pour un foyer éligible au pan solidaire de la tarification. Ainsi, pour plus de 80% des foyers du Dunkerquois, le nouveau dispositif contribue à stabiliser ou faire baisser le montant de la facture globale de l'eau et assainissement. Cette proportion monte à 96% pour les foyers bénéficiant de la couverture maladie universelle complémentaire.

4. Les effets observés un après la mise en œuvre de la tarification éco-solidaire

Le dispositif de la tarification éco-solidaire s'appuie sur une culture de l'évaluation. Ainsi, un Observatoire éco-solidaire, associant les acteurs de l'eau et les représentants des associations et institutions (bailleurs, conseil général, CPAM,...), évalue l'impact du dispositif sur les consommations et propose en conséquence des pistes d'amélioration.

Pour ce faire, il s'appuie sur quatre outils :

- ✓ Un sondage de 800 usagers réalisé sur trois années,
- ✓ Un panel qualitatif de 1500 usagers suivis sur six années (dont les trois années avant le lancement de la tarification),
- ✓ Des groupes de travail habitants pour l'évaluation qualitative du dispositif et le déploiement des éco-gestes,
- ✓ Les analyses des factures des abonnés.
- ✓

Les tranches de consommation

Le bien-fondé du calibrage des tranches de consommation est confirmé par les analyses. Les limites du système déclaratif pour les chèques Eau dont peuvent bénéficier les familles nombreuses sont également confirmées.

Le calibrage de la notion de la « famille nombreuse » sera réétudié pour éventuellement passer de « 6 personnes et plus » à « 5 personnes et plus » au foyer.

CONSOMMATION MOYENNE DES
USAGERS DOMESTIQUES REPARTIS
EN TROIS NIVEAUX
DE CONSOMMATION

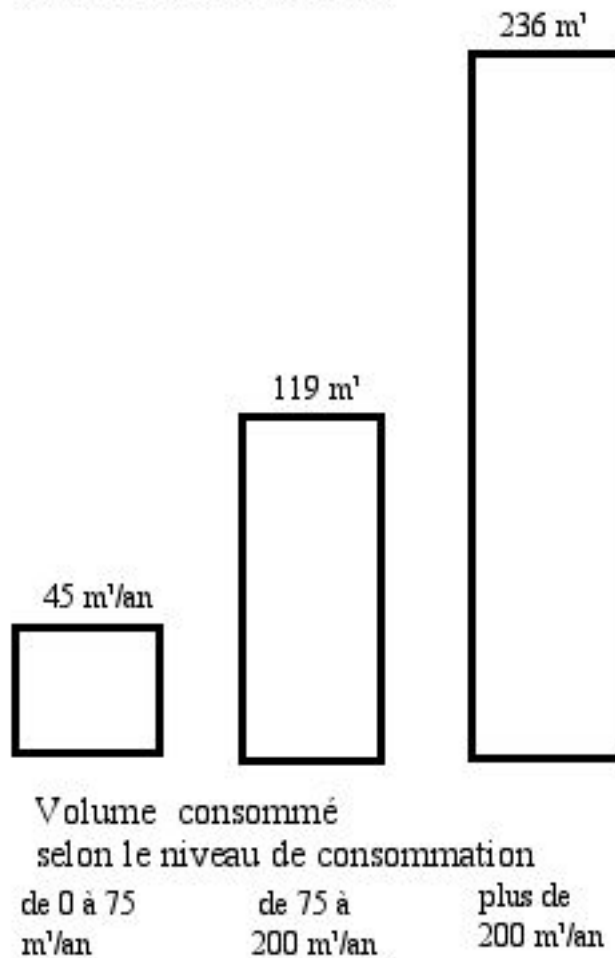


Fig. 7. **Consommation annuelle moyenne des ménages par tranches de consommation.** Le panel d'usagers était composé de 51% d'usagers consommant moins de 75 m³/an, de 46% consommant entre 75 et 200 m³ et de 3% consommant plus de 200 m³.

La consommation d'eau

A ce jour, il est difficile de mesurer l'impact de la tarification sur les consommations d'eau. En effet, la tendance de baisse de consommation constatée depuis plusieurs années (Fig. 8) se confirme après la mise en place de la nouvelle tarification sans pour autant présenter une augmentation.

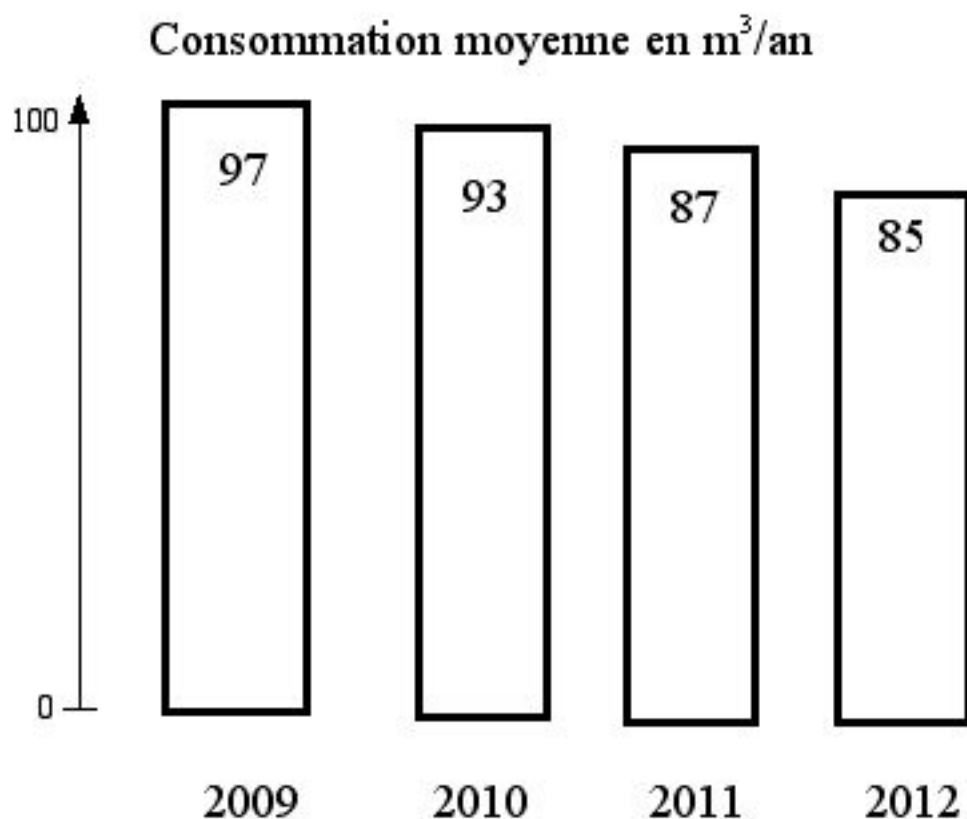


Fig. 8. Evolution de la consommation d'eau des usagers domestiques. En trois ans, la consommation a diminué de 12%.

Aspects sociaux

La politique d'accompagnement des abonnés précaires sur le territoire conduit à ce qu'il n'y ait pas de coupure d'eau. Annuellement, ce sont environ 3240 fermetures de compteurs par an qui sont évitées.

Le service de l'eau participe également au dispositif curatif du FSL. En moyenne annuelle, se sont plus de 200 dossiers sur lesquels des abandons de créances sont consenties, soit une aide équivalente à plus 68 000 € pour le service eau et assainissement (340 €/dossier).

5. Les coûts de gestion observés pour le suivi d'un tel dispositif tarifaire

Après deux années d'ingénierie pour la mise en place du système, le suivi opérationnel d'un dispositif tarifaire tel que celui du Syndicat de l'eau du Dunkerquois, a nécessité 2 équivalents temps plein (ETP) pour la mise en place du dispositif et l'embauche d'un ETP pour réaliser les analyses factures, les conventions avec les immeubles collectifs

non individualisés, la mise à jour du fichier des abonnés au regard des mouvements des personnes éligibles à la CMU-c. A cela, s'ajoute une prestation de sondage annuel pour alimenter la réflexion de l'observatoire éco-solidaire.

6. Réaction des usagers au nouveau système tarifaire

Le taux de réclamation n'a pas augmenté avec la mise en place de la nouvelle tarification. Les enquêtes d'opinion indiquent l'acceptabilité à hauteur de 70% du pan écologique de la tarification et de 62% du pan solidaire de la tarification.

Les éléments ci-dessous montrent la perception des usagers du dunkerquois avant (Fig. 9) et après l'introduction de la nouvelle tarification. A l'expérience, seul 27% des usagers considèrent que la facture a augmenté (Fig. 10).

Pensez-vous que la nouvelle tarification aura pour effet sur la facture d'eau :

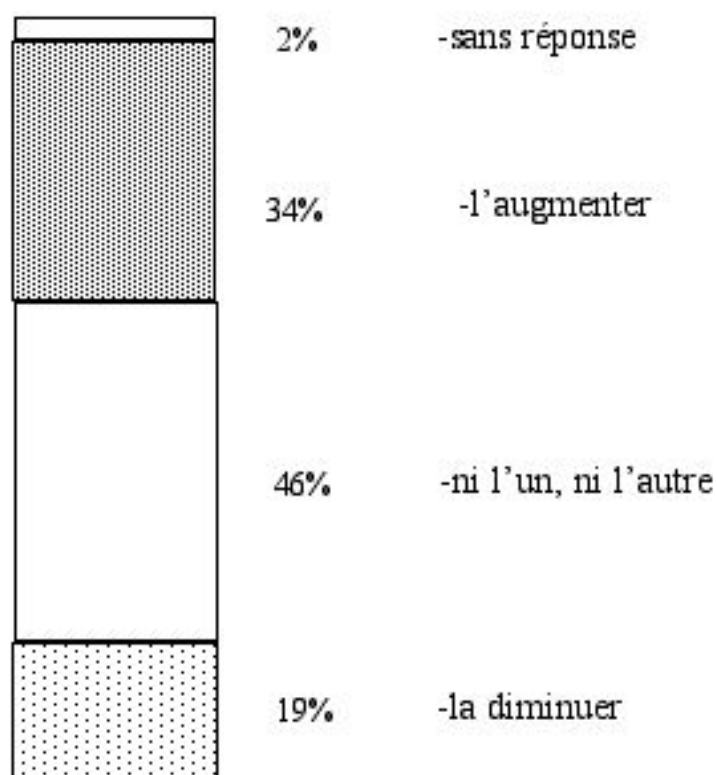


Fig. 9. Opinion a priori sur la nouvelle tarification

D'après l'évolution perçue de votre consommation, la facture :

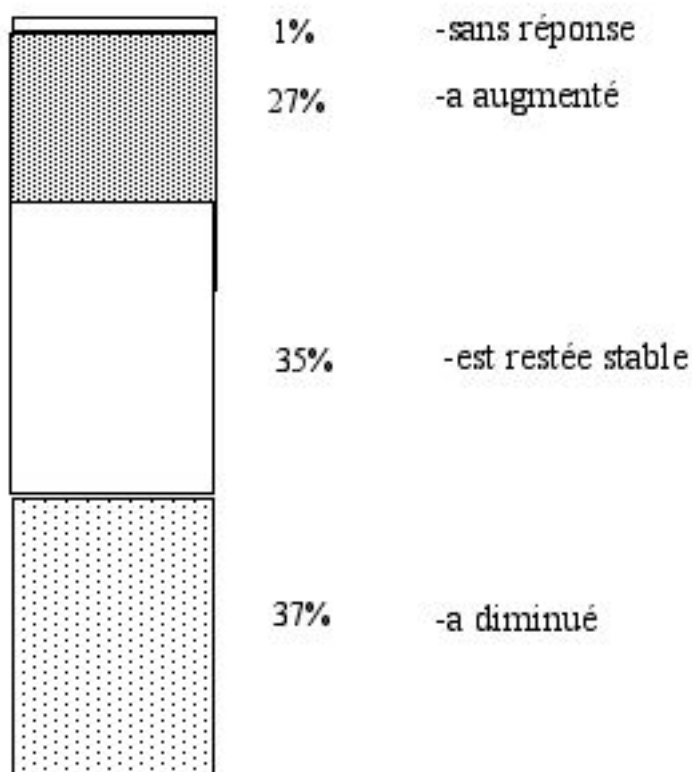


Fig.10. Perception par les usagers de l'évolution de leur facture d'eau avec la nouvelle tarification

7. Conclusions

Après une période de un an, il apparaît que la majorité des habitants du Dunkerquois adhèrent aux mesures de la nouvelle tarification (Fig. 11). Chacune des 3 mesures de la nouvelle tarification est approuvée par la majorité des habitants du Dunkerquois. En particulier, le critère écologique suscite un niveau d'acceptation particulièrement élevé tandis que la réduction de facture en faveur des bénéficiaires de la CMUc est plus en retrait. Lorsqu'il est cité par l'enquêteur, le critère de progressivité est considéré comme une bonne façon de faire par 69% des habitants et semble répondre à une véritable attente.

Jugement sur la nouvelle tarification

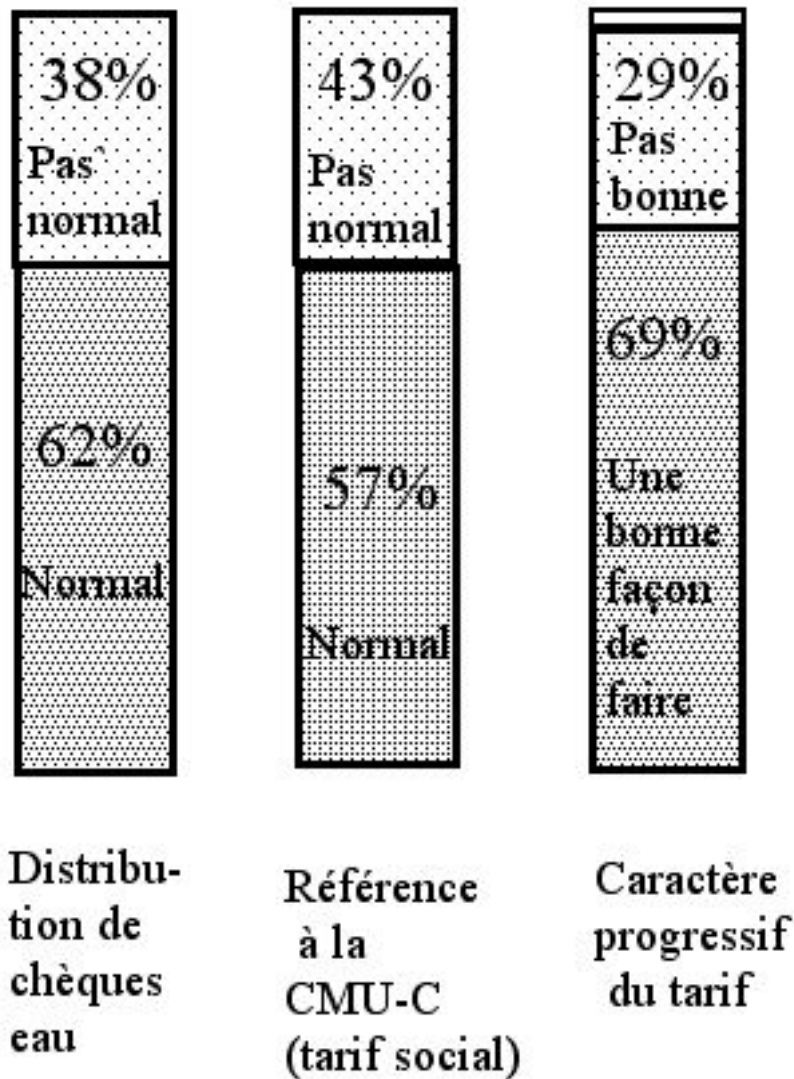


Fig. 11. Jugement des usagers sur la nouvelle tarification

TABLE DES MATIERES

Introduction : un dossier en panne dans un contexte économique difficile

Un droit reconnu mais virtuel
Des engagements à mettre en œuvre
Des solutions connues mais encore trop peu utilisées

A. Première partie : Les bénéficiaires des aides pour l'eau

A.1 L'objectif poursuivi en matière de prix abordable

A.2 Le montant des aides

- a) Nombre de personnes à aider
- b) Volume des consommations pour les besoins essentiels
- c) Volume des aides à prévoir
- d) Inégalités dans la répartition géographique des aides
- e) Automaticité dans l'allocation des aides

B. Deuxième partie : Les solutions pour le financement des aides pour l'eau

B. 1 Les différentes solutions de financement

- B.1.1 Les solutions simples
- B.1.2 Les solutions complexes

B.2 Les différentes sources de financement

- B.2.1 Financement des aides curatives
- B.2.2 Financement des aides préventives

B.3 La nature des aides préventives

- B.3.1 Le caractère volontaire ou obligatoire du financement
- B.3.2 Des aides d'un montant connu ou non

B.4 Les trois types de financement (3T)

- B.4.1 Financement par les pouvoirs publics
- B.4.2 Financement par les usagers (petit cycle)
- B.4.3 Financement innovant par des sources alternatives
- B.4.4 Des aides sans financement explicite
- B.4.5 Interférence entre la couverture de la solidarité au plan local et la couverture au plan national

B.5. Analyse de quelques contributions

- B.5.1 Redevance sur l'eau potable de réseau
- B.5.2 Taxe sur les entreprises du secteur de l'eau
- B.5.3 Taxe sur les eaux embouteillées
- B.5.4 Evaluation des contributions proposées

C. Conclusions

Recommandations

Annexe 1 : Les mesures de financement des aides (textes officiels)
Annexe 2 : La proposition de l'Obusass pour le financement des aides préventives
Annexe 3 : Financement d'un fonds de solidarité pour l'eau potable
Annexe 4 : Quelques taxes affectées
Annexe 5 : Veolia met en place des solidarités renforcées

Annexe 6 : SAUR crée un fonds d'aide préventive
Annexe 7 : Paris s'engage pour le droit à l'eau
Annexe 8 : Les chèques eau du SEDIF
Annexe 9 : Accès à l'eau et à l'assainissement dans des conditions économiquement acceptables par tous
Annexe 10 : State laws authorizing alternative rates, discounts, or low-income assistance in the United States
Annexe 11 : Les aides pour l'énergie
Annexe 12 : Un exemple de tarification différenciée pour l'eau
Annexe 13 : La tarification éco-solaire du Dunkerquois après un an de mise en œuvre. Céline Lericque

Fig. 1. Les aides pour l'eau des ménages démunis
Fig. 2. Financement de l'aide pour l'eau par mise en œuvre de la solidarité locale
Fig. 3. Financement de la solidarité pour l'eau au plan départemental
Fig. 4. Circuits de financement des aides préventives et des tarifs sociaux
Fig. 5. Financement des aides préventives
Fig. 6. Tarif de l'eau en fonction du niveau de consommation des ménages.
Fig. 7. Consommation annuelle moyenne des ménages par tranche de consommation.
Fig. 8. Evolution de la consommation d'eau des usagers domestiques.
Fig. 9. Opinion a priori sur la nouvelle tarification.
Fig. 10. Perception par les usagers de l'évolution de leur facture avec la nouvelle tarification.
Fig. 11. Jugement des usagers sur la nouvelle tarification.

Encadré 1 : Soutiens en faveur des aides pour l'eau potable
Encadré 2 : De l'eau à un tarif accessible pour les plus modestes
Encadré 3 : Pour une politique sociale de l'eau
Encadré 4 : De l'eau pour tous
Encadré 5 : Un élu du Nord témoigne sur le droit à l'eau
Encadré 6 : La solidarité pour l'eau en Belgique
Encadré 7 : Le calcul de l'aide pour l'eau des plus démunis
Encadré 8 : Le consensus autour de l'objectif des 3% du revenu
Encadré 9 : La pauvreté en France
Encadré 10 : Le prix de l'eau en Seine-et-Marne
Encadré 11 : Les aides préventives pour l'eau dans les municipalités françaises
Encadré 12 : L'eau des ménages démunis à Aubervilliers
Encadré 13 : Lyonnaise des eaux est en faveur des aides préventives

Encadré 14 : Contributions liées à la consommation d'eau
Encadré 15 : Des aides sans augmentation du prix de l'eau
Encadré 16 : Droit spécifique sur les eaux minérales et de table
Encadré 17 : Taxes sur les boissons non alcooliques
Encadré 18 : Les tarifs sociaux de l'énergie
Encadré 19 : Evolution programmée des dépenses de solidarité pour l'électricité et le gaz

Tableau 1 : Les différentes aides pour l'eau
Tableau 2 : Exemples d'aides pour l'eau en France
Tableau 3 : Les dépenses d'eau des ménages titulaires du RSA socle
Tableau 4: Montant de l'aide préventive (personne seule)
Tableau 5: Montant de l'aide préventive (couple)
Tableau 6 : Variation de la consommation d'eau des ménages avec leur taille
Tableau 7 : Sources de financements proposées par le législateur
Tableau 8 : Caractéristiques de quelques solutions proposées
Tableau 9 : Caractéristiques des lois et propositions parlementaires
Tableau 10 : Exemple d'aides pour l'eau (cas A)
Tableau 11 : Exemple d'aides pour l'eau (cas B)

Henri Smets, agrégé, licencié en économie et diplômé de l'École Polytechnique de Bruxelles, a obtenu son doctorat au Massachusetts Institute of Technology. Il a été membre du Secrétariat de l'OCDE (Direction de l'environnement) et Professeur invité à l'Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne). Membre de l'Académie de l'Eau et Président de l'Association pour le développement de l'économie et du droit de l'environnement (ADEDE), il est l'auteur de plusieurs ouvrages sur le prix de l'eau et sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement (Éditions Johanet, Paris).

Le droit à l'eau potable à un prix abordable est inscrit dans la loi mais plus d'un million de ménages français sont obligés de payer un prix excessif pour leur eau du fait de la faiblesse de leurs revenus. Plus d'une trentaine de municipalités françaises ont déjà résolu ce problème social. Un changement législatif récent a ouvert la voie à la généralisation de ces solutions aux autres municipalités. Cet ouvrage qui tient compte de la nouvelle législation, a pour but de présenter différentes possibilités pour venir en aide aux plus démunis (tarifs sociaux et aides préventives pour l'eau). Il se base sur les expériences récentes de certaines municipalités et montre que, dans la plupart des cas, une solution au plan local ou départemental est possible à condition de modifier la structure tarifaire et/ou de prévoir des subventions au niveau local et, en plus, de faire en sorte de distribuer ces aides à tous ceux qui y ont droit. L'ouvrage analyse différentes taxes ou contributions que le législateur pourrait instaurer pour mettre en œuvre la solidarité pour l'eau et l'assainissement au plan régional ou national.