

COMITE NATIONAL DE L'EAU

SEANCE DU 15 DECEMBRE 2009 AVIS SUR L'ACCES A L'EAU DES PERSONNES DEMUNIES DELIBERATION N° 2009-12

Le comité national de l'eau, ayant pris connaissance du rapport présenté par Monsieur Daniel MARCOVITCH, président délégué du comité consultatif sur le prix et la qualité des services d'eau et d'assainissement, ainsi que du projet d'avis proposé par ce dernier,

SE FELICITE du travail réalisé par le comité consultatif sur le prix et la qualité des services d'eau et d'assainissement et remercie tout ceux qui ont fait part de leurs expériences et de leurs témoignages,

APPROUVE la philosophie générale des conditions de mise en œuvre de l'article 1^{er} de la LEMA introduisant le « droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous », exposées en annexe à la présente délibération,

DEMANDE leur traduction législative concrète dans le cadre de la loi portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II),

CONSTATE que plusieurs questions restent en débat, en particulier le coût et les modalités de financement et de gestion du dispositif,

SOUHAITE l'organisation rapide d'une table ronde, sous l'égide du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, destinée à établir le texte qui sera soumis au Parlement.

Annexe : Avis préparé par le comité consultatif sur le prix et la qualité des services d'eau et d'assainissement, amendé et adopté à l'unanimité en séance plénière du Comité national de l'eau du 15 décembre 2009.

En préambule, le Comité national de l'eau tient à souligner que l'accès à l'eau pour les personnes vivant dans des conditions indignes (SDF, occupants de logements insalubres, habitat précaire, etc.) bien que ne faisant pas l'objet du présent avis, est un sujet de premier ordre. Des pistes ont été évoquées par le comité consultatif sur le prix et la qualité des services d'eau et d'assainissement sur ce sujet (développement de bornes fontaines, de toilettes gratuites, accès gratuit à des salles d'eau, etc.) et feront l'objet d'analyses de faisabilité plus approfondies dans les mois à venir.

Le Comité national de l'eau :

1. constate le déficit d'application de l'article 1^{er} de la LEMA qui définit l'accès à l'eau comme un droit sans préciser les modalités d'exercice de ce droit.

L'eau est un bien essentiel à la vie. Son accès à tous est un droit fondamental, universel et inaliénable.

Malgré l'affirmation à l'article 1^{er} de la LEMA du « droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous », les conditions d'accès à l'eau demeurent encore économiquement inacceptables pour nombre d'usagers en France.

Certes, l'eau ne représente pas un des premiers postes de dépense des ménages (en moyenne moins de 1% du revenu des ménages français) et le prix au mètre cube reste abordable pour la majorité de la population (3 euros par mètre cube en moyenne). Ce constat ne doit néanmoins pas faire oublier qu'elle est devenue chère et inaccessible pour certains.

C'est pourquoi le Comité national de l'eau tient à souligner que dans le contexte de crise économique actuel, la maîtrise du poids de la facture d'eau représente plus que jamais une urgence sociale qui nécessite la mise en œuvre de mesures concrètes.

2. propose de renforcer le dispositif actuel d'aide basé sur une approche curative.

Le dispositif d'aide au paiement des factures d'eau pour les personnes en situation de précarité est porté par les départements, via le Fonds de Solidarité Logement, par les gestionnaires de services, via des abandons de créances ou des bons d'eau, par les CCAS ou par des associations caritatives. Ce dispositif d'aides du FSL ou d'abandon de créance est mis en œuvre dans soixante-treize départements.

Le Comité national de l'eau, tout en reconnaissant l'intérêt de ce dispositif qui contribue à améliorer l'accès à l'eau des plus démunis sur la base d'une aide curative, en constate certaines limites :

- **en terme de gestion** : les conditions de participation des services d'eau et d'assainissement (par abandon de créance) rendent la gestion lourde. Ce système complexe nuit notamment à la lisibilité nationale des aides apportées au paiement des factures d'eau pour les ménages en situations d'impayés ;
- **en terme d'aide aux plus démunis** : notamment l'abandon de créance qui ne concerne que les abonnés individuels.

Le Comité national de l'eau a étudié avec intérêt la proposition de loi du Sénateur Cambon relative à la solidarité des communes dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement des particuliers visant à compléter le dispositif FSL. Cette proposition offre

la possibilité pour les services d'eau et d'assainissement de participer dans la limite de 1% de leurs recettes de fonctionnement et sur la base du volontariat, au financement des aides accordées à toute personne éprouvant des difficultés pour disposer de la fourniture d'eau. Cette solution permettrait aux communes de mener une politique sociale d'aide pour l'accès à l'eau adaptée à leur situation locale soit directement, soit par l'intermédiaire des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS ou CIAS).

3. rappelle que l'appui au paiement des factures d'eau peut être réalisé soit par des mesures tarifaires à des fins sociales, soit par le versement d'une aide pour le paiement des factures d'eau.

3.1 Les mesures tarifaires à des fins sociales

Qu'il s'agisse de la gratuité de la première tranche, de la tarification progressive ou de la gratuité de la part fixe pour certaines catégories d'usagers, les auditions d'experts ont permis de mettre en évidence certaines limites de ces mesures tarifaires :

1. **Concernant les ayants-droits** : ces mesures ne ciblent pas toujours les plus démunis étant donné l'absence de lien de corrélation avec le pouvoir d'achat. Elles peuvent aussi pénaliser les familles nombreuses qui sont pourtant sur-représentées parmi les ménages démunis. Enfin, elles ne ciblent pas les personnes démunies en logements collectifs.
2. **Concernant les services et les autres usagers** : compte tenu du grand nombre de services (plus de 30 000), de la définition de la tarification de l'eau et de l'assainissement par des collectivités différentes, de la diversité des prix des services sur le territoire, du nombre important d'usagers en abonnement collectif, la mise en place de mesures tarifaires à des fins sociales par le service serait complexe et onéreuse. Par ailleurs, quelles que soient les hypothèses d'adaptation tarifaire, l'aide aux plus démunis est couverte par un surcoût pour les autres usagers. Pour l'électricité ou le gaz, cette solidarité s'effectue au plan national, en application des missions de service public des distributeurs. Pour l'eau, ces mesures tarifaires reposant uniquement sur une solidarité au sein du service, elles créeraient des inégalités entre collectivités et par conséquent entre usagers.

Le Comité national de l'eau rappelle les deux finalités essentielles de la tarification : permettre le recouvrement des coûts correspondant aux services rendus et adresser des « signaux » aux usagers afin d'orienter leur comportement (par exemple, une tarification progressive incite à réaliser des économies d'eau). La mise en œuvre du droit à l'eau constitue une finalité différente qui implique des outils spécifiques, distincts de la tarification.

Afin d'éviter de limiter le financement de l'aide au paiement des factures d'eau aux seuls usagers du service, le Comité national de l'eau préconise la mise en place d'un dispositif d'aide et de péréquation plus large plutôt que la mise en place de mesures tarifaires.

3.2 Parallèlement au renforcement du dispositif d'aide curative, le Comité national de l'eau reconnaît la nécessité de développer un mode d'intervention préventif au paiement des factures d'eau

Un **système préventif** d'aide au paiement des factures d'eau permettrait de répondre en amont aux difficultés rencontrées par les plus démunis même si les dispositions curatives doivent demeurer face aux « accidents de la vie ». La mise en place d'un système préventif n'est donc pas exclusive du maintien de mesures curatives d'aide aux impayés même si celles-ci deviennent plus marginales du fait de la politique de prévention.

Un **dispositif national** s'impose pour assurer une égalité d'accès à l'aide et en simplifier la gestion.

En effet, un dispositif de péréquation semble nécessaire pour de ne pas creuser les inégalités entre départements. L'échelle d'application de la péréquation au niveau des bassins semblerait appropriée en métropole mais n'est pas adaptée aux particularismes d'Outre-mer. Une péréquation nationale paraît de ce fait préférable.

L'aide au paiement des factures d'eau pourrait être accordée à toute personne remplissant certaines conditions (notamment en fonction du revenu et de la composition du ménage). De plus, elle pourrait être payée au service d'eau ou au bailleur (lorsque le paiement de l'eau est intégré dans les charges du logement).

*Le Comité national de l'eau a pris connaissance avec intérêt de l'étude et des recommandations de l'Observatoire des Usagers de l'Assainissement en Ile-de-France (OBUSASS) ainsi que de la proposition de loi des élus communistes et républicains visant à **plafonner la charge d'eau des ménages à 3% de leur revenu** (à partir du coût moyen constaté dans leur département de résidence), conformément aux recommandations et études de l'OCDE et du PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement. Cette aide consisterait en un complément « eau » à l'Allocation Personnalisée au Logement (APL) ou à l'Allocation Logement (AL) via les CAF. Cette solution permettrait de bénéficier du savoir faire des CAF qui disposent déjà d'informations sur les ressources des ménages grâce à leurs logiciels de gestion d'aide. En outre, ce complément « eau » répondrait au même principe d'attribution et de règles de distribution que l'APL et l'AL.*

Dans le cas où cette proposition serait retenue, une autorisation de la CNIL serait indispensable pour pouvoir croiser les fichiers d'aide.

4. souligne l'importance de mener des actions de formation et d'information sur la gestion économe de la ressource

En complément des aides, le Comité national de l'eau rappelle la nécessité de développer des programmes de recherche de fuites dans les logements et d'actions d'information et de diagnostics destinés aux abonnés et aux bailleurs sur la maîtrise de l'utilisation de l'eau afin de contribuer à une meilleure maîtrise des charges d'habitation et de gestion de la ressource (sous la forme, par exemple, d'une information sur les équipements économes en cas de consommation d'eau visiblement anormale).

5. souligne que le dispositif d'aide devra considérer :

- **la lisibilité du dispositif et son accessibilité pour les foyers en difficultés** : la création d'un dispositif d'aide au paiement des factures d'eau ne doit pas impliquer de nouvelles démarches administratives pour des familles ayant le plus de difficultés. Le dispositif doit également sauvegarder la dignité des personnes, en évitant tout marquage social ;
- **l'applicabilité du dispositif aux abonnés directs** mais également aux personnes résidant dans des immeubles collectifs d'habitation (où l'abonnement est collectif, contrairement à l'électricité où l'abonnement est toujours individuel) ;
- **les coûts de gestion du dispositif** et la maîtrise de son coût.
- **le cas des ménages propriétaires** consacrant plus de 3% de leurs revenus pour l'eau et l'assainissement, qui ne sont pas concernés par l'APL ou l'AL.
- **la bonne affectation des aides** : celles-ci devront être exclusivement destinées au paiement des factures d'eau ou, s'il y a lieu, au paiement des charges locatives.

6. estime que le montant exact à consacrer à la politique d'aide pour l'accès à l'eau doit faire l'objet d'estimations plus précises, de même que la répartition de cette

charge entre les différents partenaires susceptibles d'y participer : collectivités locales, distributeurs publics et privés, usagers, agences de l'eau, Etat.

7. observe que la mise en place du dispositif pourrait faire l'objet d'une expérimentation préalable sur des départements de contextes différents à l'image de ce qui a pu être réalisé pour le RSA

8. demande à ce qu'une évaluation du dispositif qui sera mis en œuvre soit conduite après une période d'application de quelques années

9. attire l'attention sur la nécessaire cohérence entre les différents dispositifs d'aide pour l'accès des services publics de l'eau, de l'électricité et du gaz.