

OTHER INTERNATIONAL DEVELOPMENTS

CEDE

De l'eau potable pour les pauvres

par Henri Smets*

1. DE L'EAU A UN PRIX ABORDABLE

L'accès de tous à l'eau potable est un objectif politique déjà largement atteint dans les pays industrialisés. En 1999, il a été inscrit dans le Protocole de Londres sur l'eau et la santé¹ et le Conseil européen du droit de l'environnement² a convenu que:

"Nul ne peut être privé d'une quantité d'eau suffisante pour satisfaire à ses besoins essentiels".

La même année, la Région wallonne (Belgique) a adopté un décret qui stipule que "toute personne a droit de disposer d'une eau potable de qualité et en quantité suffisante pour son alimentation, ses besoins domestiques et sa santé".³ En 2000, l'Académie de l'eau a adopté une Charte Sociale de l'Eau dans laquelle elle affirme que "l'accès à tous doit être un droit imprescriptible".⁴

LA CONSOMMATION D'EAU POTABLE

La consommation d'eau potable des ménages varie avec le nombre de personnes dans le ménage, le revenu, l'habitat, les équipements sanitaires, les habitudes d'hygiène, le mode de vie, la présence d'un jardin et le climat. En Europe occidentale, la consommation moyenne varie de 100 à 200 litres par jour et par personne⁵. En Belgique, elle est de 120 litres, en Angleterre de 150 litres et en France de 190 litres (70 m³/an). La consommation d'eau en Région wallonne (Belgique) sert aux chasses d'eau (36.3%), aux bains / douches (33%), à la lessive (13.5%), à la vaisselle (6.7%), au nettoyage (4.1%), au jardinage (4.1%) et à la boisson et à l'alimentation (2.4%). La consommation d'eau facturée aux ménages ne représente parfois que la moitié de la production d'eau potable car il faut prendre en compte les fuites du réseau, les usages publics et la consommation des PME, du commerce et de l'artisanat.

Le poids de l'eau dans le budget moyen des ménages varie avec le prix unitaire de l'eau. En Europe, l'eau (approvisionnement et assainissement) coûte entre 5 et 25 FF par m³ et représente environ 1% du budget moyen des ménages.⁵

La consommation d'eau augmente avec le revenu des ménages mais moins rapidement que le revenu. De ce fait, l'eau pèse plus dans le budget des ménages pauvres que dans celui des ménages riches. Au Danemark, l'eau représente 0.78% des dépenses du premier quantile (12.5% des personnes ayant les revenus les plus faibles) et 0.44% pour le dernier quantile (12.5% des personnes ayant les

revenus les plus élevés). En République Tchèque, les dépenses des ménages pauvres pour l'eau atteignent 2.6% de leurs revenus et en Hongrie, 3%. En Angleterre, la dépense médiane pour l'eau est de 1.3% du revenu disponible. Pour le quintile inférieur, elle atteint 2.8% et pour le quintile supérieur 0.7% soit 4 fois moins. L'accès à l'eau pose problème aux 5% les plus pauvres (Tableau 1).

En France, les ménages payent en 1998 49 MdsFF pour l'eau soit 817 FF par an et par personne. Un titulaire du revenu minimum d'insertion (RMI: 2429 FF par mois) qui n'utilise que la moitié de la consommation moyenne en eau, soit 95 litres/jour par personne, doit consacrer 74 FF / mois à l'eau, soit près de 3% de son revenu. Du fait que le prix de l'eau varie beaucoup d'une commune à l'autre, le prix de l'eau pour le RMIste varie de 1.5% à 4.5% du revenu selon le lieu d'habitation.

Au sein de certains pays de l'Union Européenne, un nombre important de ménages déclare en 1994 avoir des difficultés et des retards en matière de paiement des dépenses d'eau, gaz et électricité. Il s'agit de 36% des ménages en Grèce, 9% en France et au Royaume-Uni et 8% en Belgique. Dans les autres pays de l'Union, le problème des factures d'eau est plus limité (Espagne 5%, Italie et Portugal 4%, Danemark et Luxembourg 3%, Allemagne et Pays-Bas 2%). En Irlande, l'eau est gratuite pour tous les ménages.

Dans cette étude, on portera un intérêt particulier aux problèmes de l'eau en France, Royaume-Uni et Belgique sachant que dans plusieurs autres pays industrialisés, les problèmes d'eau ne se posent pas encore, notamment du fait que l'eau y est bon marché ou que les aides sociales y sont généreuses.

Tableau 1: Dépenses pour l'eau en Angleterre et Pays de Galle

(1997/98, en% du revenu disponible compte non tenu des aides au logement)

Ménage médian (50%)	1.3% du revenu
Quintile inférieur en terme de revenus	Plus de 2.8% du revenu
Décile inférieur	Plus de 4.1% du revenu
5% les plus pauvres	Plus de 5.6% du revenu
2% les plus pauvres	Plus de 8% du revenu
1% les plus pauvres	Plus de 10.5% du revenu

Note: la plupart des ménages qui dépensent plus de 3% de leur revenu pour l'eau ont des revenus disponibles inférieurs à 10400 £ par an et comportent une ou deux personnes. 45% de ces ménages sont propriétaires de leur logement.

Source: DETR, UK, 2000

* Membre du Conseil Européen du Droit de l'Environnement.

Dans les pays industrialisés, les habitants des villes et villages ont pratiquement tous accès à l'eau potable et seules des zones rurales éloignées et certaines banlieues ne sont pas encore pleinement équipées.⁵ Ainsi, en France, 99% de la population est connectée à un réseau de distribution d'eau. Des efforts d'investissement complémentaires sont mis en place pour amener l'eau dans les zones rurales éloignées et pour mieux protéger les sources d'eau potable.

Le principal problème qui subsiste dans les pays industrialisés est que l'eau qui est en principe disponible pour tous, n'est pas d'un prix abordable pour les personnes vivant dans des conditions économiques les plus difficiles (voir encadré : *La consommation d'eau potable*). Ce problème social a pris une importance croissante du fait de l'appui généralisé au développement durable, c-à-d à "un modèle de développement qui permet de satisfaire aux besoins d'une génération, en commençant par ceux des plus démunis, sans compromettre la possibilité pour les générations suivantes de satisfaire les leurs". Depuis le Traité d'Amsterdam, l'Union européenne recherche un développement à la fois durable et équitable.

Selon le Gouvernement anglais, "Development which ignores the essential needs of the poorest people whether in this country or abroad, is not sustainable at all". "People and firms must be able to afford the water they need, and families should face neither hardship because of water bills nor disconnection".⁶ Le Directeur Général de l'OFWAT anglais a déclaré en 1999: "la protection sociale est notre souci majeur. Chacun doit avoir les moyens d'accéder au service de l'eau malgré l'augmentation des prix". Le Gouvernement anglais conscient du problème du prix de l'eau a mis au point un indicateur de développement durable "water affordability" en évaluant la proportion des ménages qui doivent dépenser une fraction élevée de leurs revenus pour l'eau (Tableau 1).

Le droit d'accès pour tous à l'eau potable est un concept multiforme qui pourrait comporter les éléments suivants:

- 1) chaque personne physique doit avoir accès à un prix abordable à une *quantité* d'eau potable nécessaire pour satisfaire à ses besoins essentiels;
- 2) les besoins des personnes les plus *démunies* doivent aussi être satisfaits; ceci implique généralement d'aider les pauvres à payer leurs dépenses d'eau;
- 3) la distribution d'eau ne peut être *coupée* en cas de non-paiement de l'eau du fait d'une situation de précarité;
- 4) la collectivité doit améliorer la disponibilité en eau en mettant en place une distribution d'eau potable dans les *villages* et banlieues où elle manque encore et en améliorant la qualité de l'eau lorsqu'elle est encore insuffisante;
- 5) dans les zones rurales sans distribution collective d'eau, les diverses *sources d'eau* utilisées pour les besoins essentiels des habitants ne peuvent subir de dégradations préjudiciables à la santé.⁷

On notera que le droit à l'eau ne signifie pas qu'une canalisation d'eau doive nécessairement être établie pour atteindre chaque logement mais il signifie au minimum

que:

- a) chaque logement desservi par une canalisation a droit à y être branché et à rester branché, et que:
- b) chaque personne puisse puiser de l'eau potable dans le voisinage de son logement.

L'objet de cette étude est d'examiner comment assurer concrètement le droit d'accès à l'eau potable *pour tous* dans les pays industrialisés, c-à-d dans des pays bien équipés en matière de distribution d'eau. Ce problème se pose dans le contexte économique où la fourniture d'eau est de plus en plus considérée comme relevant d'entreprises privées ou privatisées chargées de fournir un service collectif que les pouvoirs publics ont décidé de ne plus rendre. Ces entreprises doivent gérer le service de l'eau sans subvention des pouvoirs publics et elles doivent équilibrer leurs comptes en augmentant, le cas échéant, le prix de l'eau.

Une approche fondée sur la vérité des prix⁸ pour gérer un bien économique tel que l'eau est parfaitement justifiée mais comme l'eau est aussi un bien social, il convient d'adapter la rigueur du raisonnement économique aux réalités sociales. En l'occurrence, comme l'eau devient de plus en plus chère (voir encadré *Un prix de l'eau en augmentation constante*), elle devient "inabordable" pour une petite minorité de la population.

En France, de 1990 à 1996, le revenu disponible des salariés comme des actifs appartenant au premier décile de revenus a décliné de près de 10% alors que le revenu disponible moyen des ménages augmentait de 7%. La pauvreté augmente puisque le nombre de personnes en dessous du seuil de pauvreté (3600 FF/mois) est passé de 8.4% en 1990 à 8.9% en 1996 tandis qu'il passait de 4.5% à 6.9% chez les salariés. Au cours de la même période, le prix de l'eau augmentait de 50%.

Les études sociologiques montrent que l'eau est généralement jugée comme étant "trop chère" lorsque son prix dépasse 1.5% du revenu des ménages.⁹ Au cours des prochaines années, le critère de 1.5% du revenu risque d'être dépassé dans de plus en plus de cas parce que le revenu des ménages pauvres augmente peu alors que le prix de l'eau augmente rapidement. Aux États-Unis, près de 11% de la population considère que l'eau est déjà d'un prix trop élevé. En France, une personne qui ne touche que le RMI (2429 FF/mois) et a une consommation d'eau de 36 m³/an (75 FF/mois) doit consacrer 3% de son revenu à l'eau, c-à-d deux fois plus que le critère de 1.5% du revenu cité ci-dessus. En Europe, la frange de la population dont le revenu après transferts sociaux est inférieur à 40% du revenu médian (c-à-d environ de 1.5 à 5% de la population selon les pays, 8% en Italie et en Grèce) risque comme en France de trouver l'eau trop chère. En Angleterre, 10% des ménages sont obligés de dépenser plus de 4% de leurs revenus pour payer leur eau alors que le ménage moyen ne dépense que 1.3% pour l'eau (Tableau 1).

En France, 3.2% de la population avait un revenu disponible (c-à-d après transferts sociaux) de moins de 40% du revenu médian (1.9 million de personnes). En 1999, il y avait 1.1 million de personnes qui touchaient le revenu minimum d'insertion, 1.9 million de personnes mal lo-

gées (logements hors normes, sans confort, meublés, hôtels, etc.), 2,4 millions de personnes interdites de chéquiers pour cause d'incidents bancaires et 6 millions de personnes ayant un revenu de moins de 3500 FF par mois (seuil pour la couverture médicale universelle gratuite). Dans la population, le décile inférieur en terme de revenus a un revenu disponible moyen par unité de consommation de 2900 FF/mois en 1996 et le revenu des 5% les plus pauvres est encore plus faible. Les titulaires des principales allocations sociales (RMI, AAH, ASS, API) sont au nombre de 2,2 millions. *Selon le gouvernement français, il y a actuellement 800 000 personnes en grande difficulté sociale.*

Le prix élevé de l'eau affecte de façon sérieuse plus d'un million de personnes en France. La plupart de ces personnes payent leur eau avec les charges locatives et en cas d'impayés, continuent à être desservies en eau jusqu'à leur expulsion éventuelle.

Les impayés d'électricité, de gaz et d'eau donnent une indication de l'étendue du problème que pose le prix de l'eau aux ménages pauvres. Selon une enquête de l'Union européenne, 6% de l'ensemble des ménages de l'Union ont des retards en matière de paiement des factures d'électricité, de gaz et d'eau. En France, selon l'INSEE, 0,76% de la population ne peut s'en sortir qu'en faisant des dettes. Environ 700 000 personnes éprouvent chaque année des difficultés sérieuses à payer les factures d'électricité, de gaz ou d'eau. Les impayés pour l'électricité seule pour cause de précarité représentent environ 0,7% du nombre des abonnés et ce chiffre pourrait atteindre 1%. En 1998, près de 200 000 abonnés ont reçu des aides de 1000 F en moyenne pour leur permettre de payer leur électricité. A terme, on peut s'attendre à ce que 300 000 abonnés bénéficient de ces aides. Comme l'eau représente environ le tiers de l'ensemble des dépenses "électricité, gaz et eau" des ménages, on conçoit que le nombre de ménages nécessitant une aide pour payer l'eau puisse atteindre le chiffre de 100 000. Si ces ménages recevaient en moyenne 500 F par an sous forme d'aide pour l'eau, la dépense serait de 50 MF par an.

Selon des statistiques du Secours catholique,¹⁰ sur 185 000 ménages qui ont des impayés liés à la précarité, environ 30 000 ménages ont des impayés liés à l'eau. Au niveau de la France toute entière, il pourrait y avoir 250 000 ménages concernés par les impayés d'eau (c-à-d le 1% de la population qui a les revenus les plus faibles).

Vu que la plupart de la population pauvre vit en habitat collectif et n'a de ce fait pas souscrit de contrat auprès d'une entreprise distributrice d'eau, le problème des factures d'eau impayées ne se pose finalement de façon aiguë que pour une faible part de la population pauvre. En France, les ménages appartenant au décile inférieur des revenus par unité de consommation (moins de 4167 F / mois de revenu disponible) qui sont propriétaires de leur logement sont au nombre de 667 000. Si l'on ne prend en compte que les ménages les plus pauvres (moins de 2400 F par mois), les impayés sur les factures d'eau pourraient ne concerner que 150 000 abonnés en situation de précarité (au moins 250 000 personnes) sur 15 millions de bran-

chements. Dans d'autres pays industrialisés avec une moins bonne couverture sociale, les impayés d'eau pourraient affecter jusqu'à 5% de la population.

Comme les pauvres en situation d'impayés reçoivent souvent une aide sociale d'urgence qui leur permet de finalement payer leurs factures d'eau en cas de menace de coupure, le nombre d'abonnés ayant des factures qui restent impayées pour cause de pauvreté pourrait ne représenter qu'entre un demi pour mille et un demi pour cent du nombre des abonnés dans des pays comme la Belgique ou la France. En Angleterre, le nombre de coupures effectives de ménages abonnés pour cause d'impayé était tombé à un pour 10 000 en 1997. En France, le nombre de coupures est mal connu; il dépasse sûrement 1000 coupures par an et pourrait atteindre voire dépasser 8000 coupures par an. Si l'on installe des compteurs individuels dans les logements sociaux, le nombre de coupures augmentera.

La Figure 1 fait apparaître les diverses étapes menant à la coupure d'eau. Le nombre de coupures effectives ne représente qu'une petite fraction des menaces de coupures car les pouvoirs publics, les centres d'action sociale et les oeuvres caritatives¹¹ cherchent à éviter d'en arriver à la coupure.

UN PRIX DE L'EAU EN AUGMENTATION CONSTANTE

Le coût de l'eau potable augmente pour les motifs suivants:

- a) obligation de rechercher l'eau potable de plus en plus loin;*
- b) exigences accrues en matière de qualité;*
- c) obligation croissante de traitement du fait de la pollution des sources d'eau (nitrates, phosphates, pesticides);*
- d) travaux de remise en état des réseaux (réduction des pertes, suppression du plomb);*
- e) exigences accrues en matière d'assainissement et de traitement des eaux usées.¹²*

Un deuxième motif d'augmentation est la réduction des subventions versées par les pouvoirs publics pour l'approvisionnement en eau ou l'assainissement. Les infrastructures qui représentaient plus de la moitié des dépenses vont désormais être financées par les utilisateurs. Les aides communautaires dans le domaine de l'assainissement (fonds structurels, de cohésion, développement régional) risquent de diminuer et les États ne sont pas prêts à augmenter les impôts pour financer ce que l'Union européenne finançait jusque là. L'eau qui est vendue à moins de la moitié du prix réel en Espagne et au Portugal risque d'augmenter de façon considérable. Au Portugal, l'eau pourrait coûter en moyenne 2,8% du budget des ménages.¹³

En France, le prix de l'eau a varié de 9 FF/m³ en 1990 à 15,7 FF/m³ en 1997 et pourrait atteindre 19,2 FF / m³ en 2002. En francs constants, il a augmenté de 55% entre 1990 et 1999 et il augmentera encore de façon significative dans l'avenir. Cette augmentation est mal perçue dans le public puisque plus de 60% des Français ont considéré en 1995 que l'eau était trop chère. La part de l'eau dans le budget des ménages a augmenté de 35% entre 1990 et 1997 et n'est plus négligeable.

LE POINT DE VUE DU SECOURS CATHOLIQUE SUR LES COUPURES

Les délégations régionales du Secours catholique, régulièrement confrontées à des impayés d'eau, s'alarment des difficultés de plus en plus nombreuses rencontrées par les gens démunis pour régler leurs factures. Ceux-ci n'échappent à la coupure d'eau que parce que les délégations régionales interviennent financièrement souvent à la demande de travailleurs sociaux. En 1995, à Arras, le montant de la somme réglée aux entreprises distributrices d'eau afin de sauver de la coupure des abonnés vulnérables représente 10,6% de l'aide globale accordée par la délégation régionale aux personnes en difficulté.¹⁴

Selon G.Lagouanelle, Directeur Action Institutionnelle en France et en Europe au Secours Catholique, "le coût de l'eau croît de manière insupportable pour bien des familles. S'il est vrai que la qualité de l'eau a un prix, les pauvres le paient au taux fort. Les quittances assèchent leurs maigres budgets. Il est scandaleux que les dispositifs pour aide aux impayés soient bloqués. Tous les protagonistes concernés (régies d'eau, collectivités locales, Etat,...) souhaitent que le dossier n'aboutisse pas. Les taxes augmentent, chacun y trouve son intérêt. Les pauvres trinquent". Journée nationale du Secours Catholique, 21 novembre 1999.¹⁰

LE POINT DE VUE D'UN DISTRIBUTEUR D'EAU FRANÇAIS SUR LES COUPURES

Question: "Votre compagnie s'inquiète-t-elle de ses clients en difficultés privés parfois ou menacés de l'être, de cette ressource vitale qu'est l'eau?"

Réponse du représentant de la CGE: "C'est une mesure que nous employons extrêmement rarement. Mais nous ne pouvons pas laisser dire: on peut ne pas payer l'eau. Sinon nous laissons s'installer une mécanique qui peut être extrêmement dangereuse pour l'ensemble du système. Normalement, pour quelqu'un qui est en situation d'exclusion, il devrait y avoir un mécanisme qui se mette en place, via la mairie ou d'autres institutions. Or il s'avère que les communes aujourd'hui sont dépassées par l'ampleur du phénomène."¹⁵

2. POLITIQUE SOCIALE DE L'EAU

Pour rendre l'eau plus abordable pour les pauvres, plusieurs politiques peuvent être suivies dont certaines sont d'ordre général (elles bénéficient à tous) et d'autres sont d'ordre spécifique (elles ne bénéficient qu'aux pauvres).

a) Taxation plus faible de l'eau

Le prix de l'eau qui comporte à la fois le prix de l'approvisionnement, le prix de l'assainissement et les redevances et taxes spécifiques associées est généralement soumis au paiement de la TVA. Pour rendre l'eau moins chère, il suffit de la soumettre à une TVA à taux réduit ou nul comme les autres biens de première nécessité. Si cette solution paraît difficilement applicable à toutes les consommations d'eau, on peut limiter, comme aux Pays-Bas, le taux réduit à la première tranche de consommation vraiment indispensable (par exemple, 20 m³/an).

Une autre approche consiste à interdire que le prix de l'eau ne comporte un élément de nature à alimenter un budget autre que celui de l'eau, ce qui créerait une fisca-

lité indirecte. L'obligation de séparer budget municipal et budget de l'eau et de publier des comptes séparés permettent de réduire la tendance de certaines municipalités à financer grâce à un prix de l'eau plus élevé des opérations sans rapport avec l'eau.¹⁶ Par ailleurs, il y aura lieu d'éviter de mettre à charge des consommateurs les factures concernant l'eau destinée à des usages publics (par exemple, arrosage des espaces verts communaux, nettoyage des rues, alimentation des bâtiments communaux). Cette dépense peut représenter un surcoût de 15% qui devrait être payé par les impôts communaux. De même, faudrait-il éviter de faire payer aux ménages des taxes sur l'eau sans rapport direct avec l'eau distribuée, par exemples sur les voies navigables, sur les déchets solides ou sur les eaux pluviales.

b) Péréquation géographique

L'eau est l'un des rares produits vendus à un prix qui diffère beaucoup d'une commune à une autre du fait de différences dans les coûts de production et de distribution et de l'âge des infrastructures. A Paris, l'eau des nouvelles banlieues est beaucoup plus chère que dans les beaux quartiers. Sur 738 communes françaises répertoriées par le Ministère des Finances, le montant de la facture d'eau varie de 1 à 7 (de 4.8 F à 33.9 F par m³). Les écarts entre départements sont plus réduits (de 1500 F à 2500 F par an pour 120 m³). Comme l'alimentation en eau de certains villages ruraux est très coûteuse, il paraît juste que les villages où l'eau est la plus chère soient aidés par les villes et régions où l'eau est meilleur marché.

Les subventions de péréquation devraient être maintenues, voire amplifiées afin de réduire les différences de prix d'accès à l'eau potable au niveau régional et si possible national. En l'état actuel, ces subventions sont assez peu importantes. Toutefois, la péréquation géographique devrait rester partielle afin de conserver un signal de prix qui dissuade le gaspillage là où l'eau est particulièrement chère à produire ou distribuer et qui encourage à une gestion rationnelle des équipements.

En France, l'équipement en eau des zones rurales bénéficie d'une aide de la collectivité qui est financée par le Fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE) et le PMU (pari sur les courses de chevaux). D'autre part, certaines municipalités se mettent ensemble pour fournir l'eau au même prix à tous. Ainsi la péréquation est organisée au niveau du département des Charentes Maritimes.¹⁷ En Hongrie, les villages supportant des coûts d'approvisionnement en eau très importants reçoivent une subvention spécifique de l'Etat pour éviter que l'eau soit d'un prix trop élevé.⁹

c) L'échelonnement des paiements

Les ménages pauvres éprouvent souvent des difficultés à payer en une fois des montants élevés pour avoir accès à l'eau tels que frais de raccordement ou de branchement, frais d'accès au service ou d'ouverture de compteur, abonnement, dépôt de garantie, avance sur factures. Une modalité particulièrement appropriée pour prendre en compte leur précarité consiste à réduire au minimum

les frais de premier accès qui devront alors être payés au travers d'un relèvement du prix unitaire. Par ailleurs, il conviendra d'éviter l'imposition de frais élevés pour le recouvrement des impayés et le débranchement /rebranchement des abonnés défaillants.

Comme les pauvres sont tenus de payer leur eau, il apparaît judicieux d'éviter les factures peu fréquentes et l'accumulation des impayés. A cette fin, il faudrait permettre l'échelonnement dans le temps des paiements ré-

les pauvres ne représentent qu'une petite minorité des usagers dans les pays industrialisés européens.

En Irlande, l'eau des ménages est payée par le budget général et non par des contributions individualisées. Dans ce cas, l'eau est gratuite pour les plus pauvres qui ne payent pas d'impôts.

En France, des débats ont actuellement lieu pour rendre la tarification de l'eau plus progressive et pour introduire un dispositif de solidarité au bénéfice des personnes en difficulté. Les commissions consultatives des services

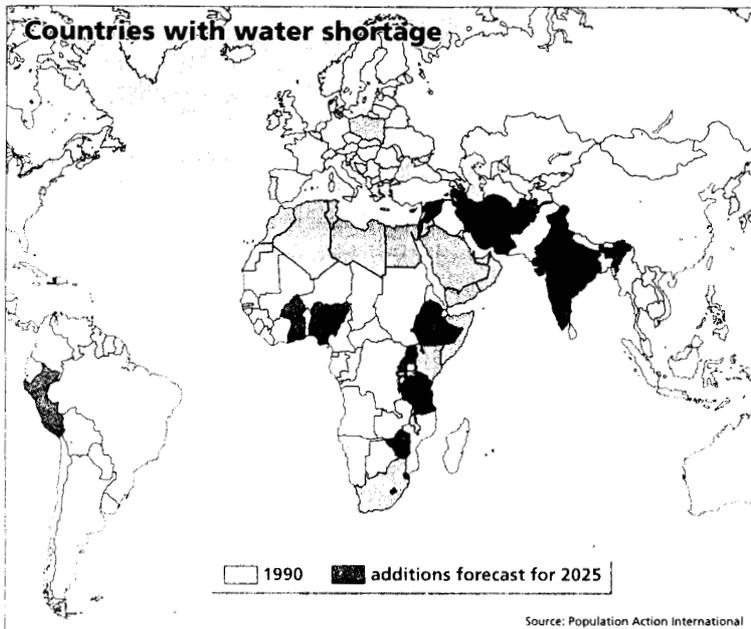
publics locaux¹⁸ pourraient définir les nouvelles bases d'une tarification sociale rencontrant les aspirations des usagers. La tarification sociale de l'eau est plus aisée à mettre en oeuvre s'il y a peu de distributeurs d'eau (comme en Angleterre) ou, dans le cas d'une multitude de distributeurs comme en France, s'il existe une caisse départementale ou nationale de péréquation qui prend en compte le fait que les pauvres sont souvent concentrés dans certaines communes. Une telle caisse a été établie pour l'électricité en prévision de la privatisation.

i) Tarification générale

Dans la plupart des pays, la tarification de l'eau est fondée sur un terme fixe (abonnement couvrant les investissements et les frais de compteur et de facturation) et un terme qui varie avec la consommation en eau. Comme les ménages pauvres consomment beaucoup moins d'eau par personne que les autres ménages, le prix moyen de l'eau pour les usages essentiels des ménages pauvres est plus élevé que le prix moyen payé par les autres ménages.

Pour éviter que les pauvres ne payent leur eau près du double du prix moyen payé par l'ensemble de la population, il convient de réduire autant que possible l'incidence du terme fixe et d'augmenter corrélativement le prix unitaire de l'eau. Moins le terme fixe sera important et plus les pauvres pourront avoir accès à l'eau. Le terme fixe a été supprimé en Hongrie et en République Tchèque et n'est pas pratiqué dans certaines villes en Australie, aux Etats-Unis (Los Angeles) et en France (par exemple, Marseille, Annecy et Belfort). Les unions de consommateurs telles que CLCV en France plaident pour l'abolition du terme fixe qui atteint parfois des valeurs très élevées (1000 FF) et également pour la disparition des dépôts de garanties et des avances sur consommation.

Le terme qui varie avec la consommation en eau peut augmenter plus vite ou moins vite que le volume consommé (Figure 2). Pour favoriser les faibles consommations (pour des besoins essentiels tels que l'hygiène) et défavoriser les grosses consommations (pour des usages moins nécessaires tels que l'arrosage des pelouses ou le remplissage de piscines), plusieurs pays européens tels que la Belgique, l'Espagne, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg,¹⁹ le Portugal ou la Turquie pratiquent des tarifications progressives⁵, c-à-d des tarifs pour lesquels le prix



Courtesy: *The Economist*

currents en facilitant des versements plus faibles mais plus fréquents. En cas d'impayés accumulés, il faudrait prévoir des échéanciers de remboursement qui tiennent compte des difficultés passagères en acceptant des moratoires.

L'échelonnement est notamment utilisée en Angleterre où plusieurs entreprises de distribution ont donné des cartes électroniques aux pauvres pour leur permettre de faire plusieurs versements à la Poste pour payer leur eau. La mise en place de compteurs à pré-paiement obéit à la même logique à condition que les économies d'eau réalisées dépassent les frais liés au prépaiement. En France, les factures d'eau pourraient être payées sur une base mensuelle sans frais supplémentaires plutôt que tous les six mois.

d) Tarification sociale de l'eau

La tarification sociale de l'eau consiste à renforcer la solidarité entre tous les usagers en diminuant le prix payé pour l'eau par certains usagers et en augmentant le prix payé par d'autres. Cette approche est mise en avant par l'Académie de l'eau qui après avoir affirmé que "chacun doit supporter le coût" de l'eau précise que "la solidarité entre riches et pauvres doit s'y substituer pour les plus démunis".⁴ Les transferts financiers entre groupes d'usagers pour motifs sociaux sont de faible amplitude puisque

unitaire de l'eau augmente avec la consommation. A Barcelone, Madrid et Séville, il existe trois tranches tarifaires (voir Encadré: *Le prix de l'eau à Barcelone*). Ces tarifications²⁰ favorisent les ménages pauvres à faible consommation et d'autres usagers dont la consommation faible ne mérite pas une attention spéciale sous l'angle social (par exemple, les résidences secondaires). La tarification progressive doit tenir compte du nombre de logements desservis. Elle trouve sa limite lorsque les gros usagers peuvent faire appel à des sources alternatives d'approvisionnement (par exemple, pompage dans la nappe aquifère).

Un cas particulier de tarification progressive consiste à fournir gratuitement les premiers m³ et à faire payer les autres quantités consommées à un prix plus élevé. Un tel tarif a été mis en oeuvre dès 1997 en Flandre (Belgique).

ii) Tarification spéciale

La tarification spéciale consiste à ouvrir à certaines catégories de personnes le droit de payer leur eau jusqu'à un certain niveau de consommation à un prix inférieur au prix habituel (réduction sur le prix de l'abonnement ou sur le prix unitaire de l'eau).

Une tarification favorable aux familles a été mise en place au Luxembourg,¹⁹ à Barcelone (voir encadré) et en Flandre; elle consiste à faire en sorte que le prix de l'eau tienne compte de la taille de la famille (par exemple en augmentant la taille de la première tranche de consommation à bas prix en fonction du nombre de personnes au domicile de l'utilisateur ou encore en réduisant le tarif unitaire en fonction du nombre de personnes dans le ménage). Cette différenciation peut être justifiée par le fait qu'il convient de répartir la première tranche à bas prix de manière équitable entre les divers abonnés en fonction de leurs besoins réels pour des usages essentiels. Ce type de raisonnement conduit à donner des droits identiques sur la première tranche à chaque personne physique au prorata de la durée de séjour.

Certaines municipalités offrent un tarif spécial fondé sur les caractéristiques économiques ou physiques des abonnés; ce tarif peut être accessible aux malades sous dialyse, aux retraités, aux titulaires de certaines allocations sociales, aux chômeurs, aux ménages pauvres, etc. Un inconvénient du tarif spécial réservé aux pauvres est de contribuer à la stigmatisation de la pauvreté.

Le tarif spécial peut concerner tous les personnes appartenant à certaines catégories ou uniquement celles qui en réclament l'application dans leur cas particulier et fournissent périodiquement les preuves d'appartenance à ces catégories. Des tarifs spéciaux pour les pauvres ont notamment été mis en oeuvre en Australie, aux Etats-Unis et au Luxembourg.¹⁹

iii) Tarification différenciée

La tarification différenciée est une tarification spéciale qui varie en fonction du niveau de ressources du bénéficiaire. Elle vise à moduler l'ampleur de la réduction tarifaire en fonction des besoins réels de l'abonné. Cette tarification évite le saupoudrage des aides mais requiert plus

d'informations (Figure 3). Elle est utilisée aux Etats-Unis pour la fourniture d'énergie à prix réduits aux ménages pauvres (Percentage of Income Program, PIP).

Pour une consommation normale, le prix de l'eau d'un ménage est limité à X% du revenu total du ménage. Le facteur X peut être choisi comme étant égal à la fraction du revenu du ménage moyen consacrée à l'eau (par exemple, 1.5%). Au delà de la consommation normale qui dépend de la taille du ménage, le prix de l'eau augmente légèrement ce qui permet d'aider les ménages qui ont une consommation légèrement plus élevée que la normale. Lorsque la consommation dépasse un certain seuil, le prix unitaire normal s'applique afin d'encourager les utilisateurs à réduire les consommations élevées.

Cette tarification permet de verser une aide d'autant plus grande que le revenu est plus faible. Si 10% des RMIstes en France étaient abonnés à l'eau, l'aide versée pourrait atteindre 50 MFF par an si le facteur X était de 1.5% du revenu.

iv) Conséquences économiques de diverses mesures de tarification

En matière de tarification, il existe une inertie considérable aux changements, d'autant plus que les changements proposés sont généralement défavorables aux plus gros utilisateurs. Ainsi que nous le montrerons ci-dessous, une politique tarifaire favorable aux pauvres a une très faible incidence financière d'un point de vue global.

Deux approches tarifaires sont envisageables, soit une approche pour tous les consommateurs, soit une approche limitée aux pauvres. La deuxième approche a des incidences économiques négligeables.

L'abandon du terme fixe dans la tarification française (en moyenne 360 FF par an + 15 FF par m³) sans changement de prix pour la consommation moyenne par abonné de 120 m³ par an (2160 FF) signifierait que le prix unitaire de l'eau passerait de 15 FF à 18 FF par m³. Si l'on remplaçait la tarification volumétrique pure (18 FF par m³) par une tarification sociale à deux tranches dont une première tranche de 30 m³ par an à 10 FF/m³, le prix unitaire de la deuxième tranche passerait de 18 FF/m³ à 20.7 FF/m³ pour un prix total inchangé pour 120 m³. Les augmentations des prix unitaires de l'eau sont sensibles et de nature à encourager les usagers à moins gaspiller d'eau (protection de la ressource en cas de rareté croissante).

Si l'on choisit un tarif social limité à un petit nombre de bénéficiaires, les variations de prix unitaires de l'eau seront très peu significatives. Ainsi vendre 30 m³ d'eau à 9 FF/m³ (au lieu de 18 FF/m³) à 4% des usagers impliquerait une augmentation de 0.5% de la facture d'eau moyenne des autres usagers. Ne pas faire payer l'eau distribuée à 1% des usagers signifierait une augmentation de 1% de la facture d'eau des autres usagers. De telles variations sont insignifiantes par comparaison à l'augmentation prévisible des coûts de l'eau (de l'ordre de 35% en dix ans).

Au plan concret, les mesures prises ou envisagées pour maintenir en France comme aux Etats-Unis le service de l'eau, de l'électricité ou du téléphone au bénéfice des pauvres semblent être calculées pour rester inférieures à 1%

du chiffre d'affaires. De telles dépenses de solidarité n'ont bien évidemment aucune incidence économique significative. L'argument économique est donc inopérant pour s'opposer à la mise en place de tarifs sociaux réservés aux plus pauvres. Toutefois, les modalités choisies pour segmenter la clientèle ont des incidences financières dont il faut tenir compte (notamment les frais de personnel pour la gestion des comptes des ménages pauvres et des aides correspondantes).

Une autre objection d'ordre économique est que la tarification sociale donnerait aux pauvres un signal de prix faussé (faible coût ou gratuité de l'eau) ce qui aboutirait à décrédibiliser le système des prix ou à encourager le gaspillage. Cette critique ne paraît pas fondée puisque la consommation d'eau est généralement supérieure au plafond de la tranche à prix réduit. En effet, dans ce cas, le prix qui compte pour le consommateur est le prix du litre supplémentaire qui est facturé au prix normal (voire même à un prix supérieur). D'autre part, il ne faut pas s'illusionner sur le rôle du signal de prix car il existe beaucoup de pays et de villes où les compteurs d'eau sont encore très peu utilisés par les usagers domestiques sans que cela ne cause d'angoisses aux gestionnaires du fait que les usagers pourraient dépenser l'eau sans compter.

e) Aide sociale

L'aide sociale aux usagers pauvres est attribuée par des organismes à vocation sociale. Elle découle de diverses lois sociales et est financée par les pouvoirs publics centraux, régionaux ou locaux (budgets sociaux), les entreprises distributrices d'eau (fonds d'entraide ou en Angleterre, des "charity trusts" financés par ces entreprises). En outre, les oeuvres caritatives (par exemple, le Secours catholique) interviennent parfois pour remédier aux insuffisances des pouvoirs publics. Mais en fait, le financement est généralement assuré par les usagers (relèvement du prix ou taxe spécifique sur l'eau alimentant un fonds social de l'eau).

Compte tenu du nombre élevé d'intervenants (Etat, départements, municipalités, régies, entreprises de distribution, entreprises d'assainissement, agences de bassin, services sociaux à divers niveaux, etc.), le risque est grand que chacun estime qu'il appartient à l'autre de s'occuper du problème de l'eau pour les pauvres. Dans ce cas, les personnes en situation de précarité sont renvoyées d'un organisme à l'autre jusqu'à ce qu'elles perdent l'espoir de recevoir une aide.

i) Aide sociale générale

L'aide sociale générale en matière d'eau consiste dans beaucoup de cas à fournir une aide au logement qui tienne compte explicitement du montant probable des factures d'eau (plutôt qu'une estimation forfaitaire fixée il y a longtemps à un niveau sans rapport avec le prix actuel de l'eau).

Une autre forme consiste à donner une réduction portant sur les frais fixes ou encore à fournir des "coupons d'eau"²¹ ou de tickets d'eau qui permettent d'acquiescer gratuitement une quantité déterminée d'eau ou de bénéficier d'un prix réduit sur un volume de consommation (cou-

pons incessibles et encaissables seulement auprès de l'entreprise distributrice ou versements effectués directement auprès de l'entreprise à valoir sur les factures d'eau à venir). Pour décourager le gaspillage, il faut éviter de donner une réduction tarifaire portant sur l'ensemble de la consommation.

Les bénéficiaires de ces mesures d'aide peuvent être des catégories sociales définies a priori (par exemple, les titulaires de certaines allocations sociales qui en font la demande ou les personnes qui figurent sur des listes d'allocataires établies par les organismes de protection sociale). L'aide sociale générale et la tarification spéciale sont très voisines et diffèrent principalement par la source de financement. L'avantage de la tarification est d'être quasi automatique et pérenne alors que l'aide sociale est souvent donnée de manière discrétionnaire et temporaire.

ii) Aide sociale personnalisée

L'aide sociale personnalisée consiste à venir en aide au cas par cas aux personnes identifiées par les organismes d'action sociale comme ayant de graves difficultés à payer leurs factures d'eau. L'aide est partielle ou totale et prend la forme d'un don pour permettre à l'usager de payer sa facture ou d'un abandon de créances par l'entreprise distributrice, l'entreprise d'assainissement et les pouvoirs publics intervenant dans la facture impayée ou encore sous forme d'une garantie (par exemple quand la mairie se porte garant du paiement de l'eau auprès du distributeur). L'aide sociale est rarement de très longue durée et son importance varie beaucoup d'un pays à un autre et d'une commune à une autre.²²

L'aide aux usagers en difficulté se révèle un mécanisme très peu coûteux puisqu'il y a peu de pauvres parmi les abonnés. En France, il est calculé pour ne pas coûter au distributeur d'eau plus de 1 FF par abonné et par an et ne concerne qu'un abonné sur mille. En Belgique, le mécanisme coûte 4 F par abonné et concerne 4 abonnés sur mille. Le mécanisme belge n'est pas limité par le montant des crédits disponibles puisque les Centres permanents d'aide sociale n'utilisent que la moitié des crédits mis à leur disposition par les distributeurs d'eau. En France, les moyens disponibles pourraient apparaître insuffisants si les commissions délivrant l'aide étaient complètement opérationnelles.

iii) Gestion des aides

La distribution d'aides personnalisées ou la tarification différenciée requiert un personnel non négligeable pour traiter chaque dossier, accompagner chaque abonné en difficulté dans ses démarches auprès des divers organismes d'aide sociale, examiner les causes éventuelles d'une consommation excessive et promouvoir des mesures de réduction de consommation. L'absence de règles précises pour l'attribution des aides autorise les inégalités de traitement, encourage les interventions extérieures et alourdit la gestion. En France, EDF emploie plus de 600 personnes pour gérer notamment 200 000 dossiers d'impayé d'électricité/gaz en rapport avec la pauvreté qui passent dans les commissions départementales ainsi que les

dossiers particuliers pour lesquels un accord local a été trouvé. Cette gestion fait aussi appel au personnel des divers organes d'aide sociale.

Comme l'aide en matière d'eau atteint rarement 1000 FF par famille et par an, il y aura lieu de veiller à adopter des procédures d'attribution d'aide dont le coût de gestion reste raisonnable (par exemple, un maximum de 100 FF par dossier). Ce critère implique une coopération étroite avec les services existants, une liaison de l'aide pour l'eau avec d'autres aides et l'impossibilité d'entrer dans trop de détails. La procédure selon laquelle les aides ne sont attribuées que quand la coupure a eu lieu ou est annoncée comme certaine, allège le travail des organismes sociaux mais crée une pression sans doute excessive sur les pauvres.

f) Responsabilisation de l'abonné

Dans beaucoup de cas, l'abonné ne peut moduler ses factures d'eau en fonction de sa consommation (absence de compteur par usager). Lorsque le coût du comptage n'est pas excessif, l'installation de compteurs permet de réduire les factures d'eau. En France, des crédits ont été votés pour équiper de compteurs les immeubles collectifs tels que les HLM. Cette mesure devrait avoir un effet positif pour réduire les gaspillages et aussi pour réduire les fuites (défaut de réparation).

g) Points d'eau public

Si l'on admet que l'eau est un bien essentiel et une nécessité pour des motifs d'hygiène publique,²³ le minimum consiste à garantir que dans chaque commune et dans chaque quartier, il existe des points d'eau en libre service tels que des fontaines publiques ou bornes d'eau. L'absence de fontaines dans les nouveaux quartiers et leur fermeture ou abandon dans les vieux quartiers laisse de moins en moins de chance d'offrir un accès gratuit à l'eau potable. Dans certains cas,²⁴ la société distributrice d'eau est obligée par les autorités pour des raisons tenant à l'hygiène publique d'installer dans la rue un point d'eau gratuit (borne-fontaine) lorsqu'elle coupe l'eau d'un abonné.

h) Conseil et assistance juridique

Dans bien des cas, les pauvres ne sont pas au courant de leurs droits; ils ne sont souvent pas en mesure de comprendre les lettres qu'ils reçoivent des administrations ou des entreprises distributrices ou les démarches et procédures administratives qu'ils sont invités à suivre. Pour que les pauvres puissent effectivement défendre leurs droits (eau, aide sociale, etc.), il s'avère nécessaire de créer des structures sociales de proximité pour mieux les informer du contenu de leurs droits et pour les aider dans leurs démarches auprès des entreprises de distribution, des administrations, des bureaux d'aide sociale, des représentants élus, voire de la justice, tout particulièrement lorsqu'ils sont menacés de coupure d'eau. Ainsi, un service "SOS Coupure" a été mis en place en Région wallonne pour conseiller les usagers en difficulté sur la marche à suivre et pour obtenir l'intervention des Centres permanents d'aide sociale (CPAS). En France, les oeuvres caritatives

jouent un rôle similaire. L'assistance peut également porter sur les contentieux avec l'entreprise de distribution ou le propriétaire lorsque la facture d'eau est sans commune mesure avec la consommation normale (erreurs de facturation, fuites non-réparées, etc.). Elle peut aussi concerner les mesures de lutte contre les fuites d'eau et de réduction des gaspillages.

Saisis par des usagers menacés de coupure d'eau, certaines associations interviennent pour s'opposer à des actions abusives. Ainsi, lorsque le propriétaire d'un immeuble sabote la distribution d'eau ou décide de faire couper l'eau pour le motif que les locataires n'ont pas payé leurs loyers ou leurs charges, des associations de défense du droit au logement font pression, manifestent ou portent l'affaire devant le juge des référés estimant qu'il s'agit d'une mesure de pression excessive et donc irrégulière. Il en est de même lorsqu'une entreprise de distribution d'eau coupe l'eau d'un immeuble ou groupe d'immeubles du fait que la plupart des abonnés mais pas tous refusent de payer leurs factures d'eau (boycott des augmentations tarifaires) ou encore parce que le propriétaire abonné ou le syndic de copropriété n'a pas réglé les factures pour l'eau distribuée aux locataires ou aux copropriétaires (situation fréquente dans les copropriétés en difficulté et gérées par un administrateur judiciaire).

LE PRIX DE L'EAU A BARCELONE (CATALOGNE)

Le prix de l'eau à Barcelone est fondé sur une tarification progressive pour l'approvisionnement et une tarification purement volumétrique pour l'assainissement. Chaque logement dispose d'un abonnement séparé même dans les immeubles locatifs.

1) Approvisionnement en eau

Le prix de l'approvisionnement en eau comporte un terme fixe qui varie selon la consommation potentielle de l'abonné (nombre de points d'eau) et un terme qui varie avec le volume consommé selon trois tranches tarifaires. La plupart des abonnés (77%) payent un terme fixe de 1641 P par trimestre (correspondant à un débit nominal de 1.5 m³/h). Les trois tranches de tarifs sont:

0-18 m ³ / trim.	44.10 P / m ³
18-48 m ³ / trim.	89.30 P / m ³
plus de 48 m ³ / trim.	121.80 P / m ³

Pour une consommation de 30 m³ / trim., le coût d'approvisionnement en eau est de:

1641 P + 793.8 P + 1071.6 P = 3506 P soit 3752 P avec TVA de 7%.

Si le foyer de l'abonné comporte plus de 4 personnes, le plafond de la deuxième tranche passe de 48 à 55 m³ / trim. (+ 11 m³ par personne).

Si l'usager a plus de 65 ans, un faible revenu et une consommation inférieure à 10 m³ / trim. et par personne, le terme fixe est réduit de 1641 P à 624 P soit une réduction (TVA comprise) de 1088 P (29%) pour une consommation de 30 m³ / trim.

2) Assainissement et autres frais (TTC)

L'usager doit payer en outre des taxes et redevances diverses liées à l'eau:

Taxe de raccordement au réseau	11.10 P / m ³
Taxe de garantie et de fourniture	12.73 P / m ³
Taxe d'égoutage	23.90 P / m ³
Taxe de traitement des eaux usées*	36.98 P / m ³
Taxe de gestion des déchets solides	25.79 P / m ³

Redevance pour les ouvrages hydrauliques

De 9 à 27 m³/trim. ** 13.23 P / m³
 Plus de 27 m³/trim. 19.85 P / m³

* Le minimum de perception de cette taxe correspond à 18 m³/trim. soit 666 P.

** Le minimum de perception est de 18 m³/trim. à 13.23 P soit 238 P.

Pour une consommation de 30 m³, les taxes et redevance se montent à 3613 P(TTC). Du fait des minima de perception, la tarification des taxes et redevances est dégressive pour les faibles consommations.

3) Prix de l'eau

Le consommateur normal paye 7365 P (TTC) pour 30 m³ soit 245.5 P / m³ (10 FF / m³). Pour une consommation de 30 m³ par an pour deux personnes bénéficiant du tarif de faveur des retraités, le prix de l'eau est de 2477 P soit 330 P / m³. Ces usagers payent leur eau à un prix moyen 34% plus élevé que le consommateur moyen parce qu'il n'y a pas de tarifs sociaux en matière de taxes et redevances d'assainissement.

3. LES DROITS DES PAUVRES EN MATIÈRE D'EAU

Dans beaucoup de pays industrialisés, le droit d'accès à l'eau est conçu un peu comme le droit à l'alimentation ou au logement, c-à-d comme un droit peu formalisé ou une obligation très relative des pouvoirs publics (qui dépend dans une large mesure des ressources financières mises à disposition ou de la bonne volonté des maires à l'égard d'une population plus ou moins bien tolérée). En fait, les services sociaux interviennent dans la plupart des cas et cherchent à éviter que ne se créent des situations trop dramatiques. Cette intervention est justifiée à la fois par des raisons de santé et d'hygiène publique et par des raisons de solidarité (lutte contre la pauvreté). Elle concerne en général un ensemble de dettes et d'impayés (loyer, charges, électricité, eau, impôts, etc.) et vise à protéger les pauvres mais pas les mauvais payeurs. Dans de nombreux pays, il a fallu compléter l'action des pouvoirs publics par des contributions de solidarité des entreprises d'eau, de gaz et d'électricité et par des initiatives privées. Les travailleurs sociaux municipaux dépassés par l'ampleur de la misère et limités par les moyens à leur disposition sont parfois obligés d'appeler les oeuvres caritatives en renfort. Ces dernières consacrent une part non négligeable des secours distribués pour couvrir de manière partielle des impayés d'eau.

Au cours des dernières années, un mouvement se dessine pour reconnaître que, si les pauvres dans une logique d'assistance doivent continuer à être aidés en utilisant les mécanismes de solidarité mis en place, il faut en outre créer une logique de droits et reconnaître aux pauvres de véritables droits relatifs à l'obtention de ressources ou de services qu'ils ne peuvent payer.²⁵ Il en est ainsi depuis longtemps en matière de cantines scolaires (tarifs différenciés), de soins médicaux, d'assistance judiciaire, de chauffage (bons de combustible dans certains pays), de transport (gratuit pour les chômeurs), etc.

En France, la couverture médicale est gratuite pour les pauvres à partir de 2000. Ainsi un pauvre obtiendra un médicament gratuitement alors qu'un assuré normal devra payer une partie du prix. Les lois récentes sur la lutte

contre les exclusions²⁶ et sur le service universel de l'électricité et du téléphone visent à donner aux pauvres le droit à l'électricité,²⁷ au gaz, au téléphone et à l'eau malgré le fait que ces services fournis dans le cadre de contrats privés sont évidemment payants. Il ne s'agit pas de rendre ces services gratuits pour les pauvres mais de faire en sorte qu'ils continuent à en bénéficier de façon réduite et moyennant une contribution de leur part lorsqu'ils sont dans l'incapacité de les payer intégralement.

Lorsqu'ils sont locataires, les pauvres bénéficient de l'aide au logement qui couvre en principe le prix de l'eau inclus dans les charges locatives. Le non-paiement du loyer ou des charges n'a pas d'effet sur la fourniture d'eau qui doit se poursuivre jusqu'à l'expulsion éventuelle du locataire pour impayé (Figure 1). Au contraire, ceux qui ont souscrit directement un contrat de fourniture d'eau (propriétaires et certains locataires) risquent de ne plus être desservi lorsque l'entreprise de distribution décide de couper l'eau pour cause d'impayés.²⁸

Les droits des pauvres en matière d'eau sont des droits qui dérogent au droit généralement applicable et constituent une exception aux règles habituelles en matière d'obligations civiles et de contrats commerciaux. De tels droits, apparus très récemment dans quelques pays industrialisés, visent à garantir dans un système concurrentiel et privatisé l'accès à tous les utilisateurs et à un prix abordable, même pour les plus démunis, d'un service minimum d'eau potable dans les zones desservies par un réseau de distribution. Ces droits peuvent prendre l'une des formes exposées ci-dessous.

a) Le droit au maintien de la fourniture d'eau

En cas d'impayé d'eau, l'utilisateur abonné risque de subir une coupure d'eau décidée par l'entreprise distributrice en conformité avec la loi ou le cahier des charges. Beaucoup d'entreprises distributrices estiment avoir besoin de cette procédure expéditive et considèrent qu'il appartient aux pouvoirs publics et non aux entreprises d'apporter une réponse aux questions sociales concernant l'accès à l'eau pour les pauvres. Quelle que soit l'opinion que l'on puisse avoir sur cette position, le droit au maintien de la fourniture d'eau ne peut être assimilé à une fourniture gratuite d'eau puisque l'entreprise distributrice peut obtenir le règlement de sa créance par les voies habituelles.

En Espagne comme en Angleterre, la coupure d'eau ne peut intervenir qu'après une décision de justice et ne peut servir de moyen de pression sur le débiteur (il paraît en effet anormal que le locataire ne puisse être expulsé sans jugement mais que s'il est abonné à l'eau, il puisse perdre l'accès à l'eau en cas d'impayé d'eau).

En France, ce type de disposition n'a pas été introduit dans la loi.²⁹ Toutefois, le Tribunal de Grande Instance de Roanne a jugé en 1996 qu'une coupure d'eau était abusive dès lors que l'entreprise distributrice avait d'autres moyens de se faire payer (par exemple, par une saisie sur salaire).³⁰

Un premier pas vers l'interdiction des coupures a été franchi en 1998 avec l'adoption de dispositions selon lesquelles, "le maintien de la fourniture d'eau est garanti en

cas de non-paiement des factures jusqu'à l'intervention du dispositif ... d'aide et de prévention ... qui fait l'objet de conventions nationales entre l'Etat et ... les distributeurs d'eau". En pratique, les coupures d'eau sont interdites pendant une période de trois mois pendant laquelle la Commission Solidarité-Eau examine le dossier de la personne ayant un impayé en vue de lui attribuer éventuellement une aide personnalisée (moratoire temporaire au débranchement). De fait, les coupures d'eau affectant des personnes démunies sont devenues plus rares. Le principe de l'interdiction des coupures d'eau pour les plus démunis n'est pas encore acquis mais en même temps, de gros efforts sont faits pour réduire le nombre de telles coupures qui sont encore pratiquées dès lors qu'une aide sociale n'intervient pas au plan financier.²⁵ La généralisation des compteurs individuels d'eau dans les logements sociaux telle que proposée par le Ministre de l'Environnement aura pour effet d'augmenter le nombre et la proportion d'abonnés incapables de faire face à leurs factures d'eau.

En Flandre (Belgique), chaque abonné a droit depuis 1997 à une "fourniture minimale et ininterrompue d'eau à des fins d'utilisation ménagère".²⁶ On ne peut donc exclure personne de la fourniture d'eau.²⁷

En Angleterre et au Pays de Galle, il y a eu plus d'un millier de coupures d'eau en 1998. A cette époque, le Gouvernement anglais a décidé d'interdire les coupures que neuf des 29 compagnies privatisées d'eau ne pratiquaient déjà plus. Le Water Industry Act de 1999²⁸ a interdit les coupures d'eau pour tous les logements sauf à la suite d'une décision de justice.

Dans le cas de l'Irlande, de l'Irlande du Nord et de l'Ecosse, les coupures d'eau des ménages ne se produisaient pas car l'eau était gratuite ou payée forfaitairement au travers d'une taxe locale fondée sur la propriété (les pouvoirs publics ne coupent pas l'eau pour forcer les citoyens à payer leurs impôts).

b) Le droit à une aide pour payer l'eau

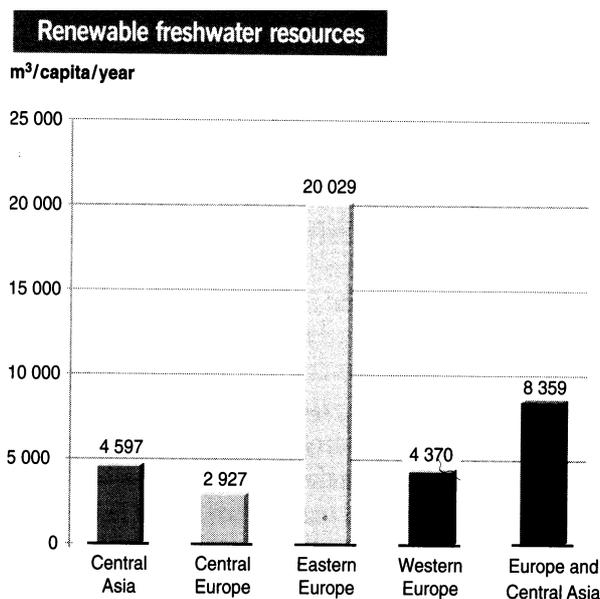
Pendant des années, les services sociaux des pouvoirs publics, les oeuvres caritatives et même les distributeurs d'eau sont intervenus pour aider les pauvres à payer leurs factures d'eau. Cette action était plus ou moins complète et évitait de nombreuses situations dramatiques. Cependant, elle ne créait pas un droit à une aide permanente pour payer l'eau et ne permettait pas d'empêcher toutes les coupures. De fait, dans certains pays comme l'Allemagne,³⁵ les coupures n'avaient pas lieu mais dans d'autres comme la France ou l'Angleterre, elles se produisaient dans un certain nombre de cas.

En 1992, la France a inscrit dans son droit que: "toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières du fait d'une situation de précarité a droit à une aide de la collectivité pour accéder ou pour préserver son accès à une fourniture d'eau".²⁶ Selon la Charte Solidarité-Eau de 1996,³⁶ les personnes en situation de pauvreté signalées par les centres communaux d'action sociale bénéficient de l'abandon des créances de tout ou partie de leurs factures d'eau lorsqu'elles ne peuvent s'en acquitter

temporairement. Le coût des impayés d'eau ne devrait pas dépasser 1 F par abonné pour les entreprises distributrices d'eau (soit en tout 2 F par abonné car les pouvoirs publics prennent en charge l'assainissement). En fait, le dispositif mis en place par la Charte n'a pas fonctionné comme prévu et est venu à expiration. De plus, l'aide cesse après la fin du délai de trois mois prévu pour l'examen des dossiers. Rien n'est prévu lorsque la situation de pauvreté perdure (chômage de longue durée).

c) Le droit à un tarif non-dissuasif pour les petits consommateurs

L'équité en matière d'accès de tous à l'eau veut que les ménages petits consommateurs ne payent pas leur eau à un prix moyen beaucoup plus élevé que les ménages



Source: compiled by UNEP GRID Geneva from WRI, UNEP, UNDP and WB 1998

Courtesy: *Global Environment Outlook*

gros consommateurs. Autrement dit, il convient d'éviter l'instauration de frais fixes d'accès à l'eau qui auraient un caractère dissuasif sur l'accès des plus pauvres à l'eau et de promouvoir une tarification basée essentiellement sur le volume consommé (tarification monôme). En Angleterre, la loi de 1999 a interdit de facturer les compteurs d'eau et l'eau est vendue au prorata de la consommation mesurée.

En France, certaines villes ont aboli les frais fixes tandis que d'autres pratiquent des frais fixes très élevés, voire dissuasifs (jusqu'à 1000 FF par an). Une telle situation paraît particulièrement choquante car elle aboutit à faire supporter les investissements dans une large mesure par chaque personne indépendamment de sa consommation ou de son revenu.

Dans plusieurs pays méditerranéens (Espagne, Italie, Grèce, Turquie), la tarification de l'eau est progressive, ce qui favorise les petits consommateurs et décourage le

gaspillage. Il existe aussi quelques cas d'application en France. Au Luxembourg, cinq communes pratiquent des prix progressifs fondés sur la consommation moyenne par personne.¹⁹

d) Le droit à une fourniture gratuite minimale

Une forme extrême de tarification favorable aux petites consommations est de reconnaître l'existence d'un droit individuel à une fourniture minimale d'eau potable à titre gratuit. Ainsi, la Région flamande (Belgique) a adopté un décret³² qui stipule que "chaque abonné a droit à une fourniture minimale et ininterrompue d'électricité, de gaz et d'eau à des fins d'utilisation ménagère afin de pouvoir mener une vie d'homme suivant le niveau de vie en vigueur". Ce décret reflète l'objectif inscrit dans une loi fédérale belge de 1976 selon lequel il faut "permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine".³³ En Flandre, la quantité gratuite d'eau est de 15 m³ par personne et par an quel que soit le revenu. Cette mesure mise en oeuvre dès 1997 a entraîné un accroissement du prix de l'eau et une réduction de la consommation.

Une autre forme de fourniture gratuite consiste en l'obligation pour les services publics ou les distributeurs d'installer un point d'eau public. Ainsi, en France, la Direction départementale aux affaires sanitaires et sociales peut exiger³⁴ que le distributeur installe pour des raisons sanitaires un point d'eau dans la rue à proximité du domicile de l'immeuble débranché.

e) Le droit à un tarif social

Dans certains pays, la loi prescrit que le distributeur d'eau doit mettre en place un tarif social sous la forme d'une réduction tarifaire pour les pauvres, les handicapés, les retraités ou les familles nombreuses. Ainsi selon un décret de la Région wallonne,³ le droit des distributeurs d'eau de fixer librement le prix de l'eau ne fait pas obstacle à "l'établissement par la Région, d'un tarif social accordé aux personnes physiques dans les conditions et selon les modalités établies par le Gouvernement". En Angleterre, un tarif social est en préparation.³⁷ La future directive instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau pourrait prendre en compte la question du prix abordable de l'eau.²⁵

En France, aucune loi ne prévoit de tarifs sociaux pour l'eau³⁸ alors qu'en matière d'électricité, la loi prévoit désormais la fourniture d'une première tranche à un prix réduit pour les usagers à faibles revenus.³⁹ En matière de téléphone, certaines catégories défavorisées bénéficient d'une tarification sociale sous la forme d'une réduction d'environ 400 FF/an sur l'abonnement.⁴⁰ Aux Etats-Unis de nombreux programmes ont été mis en place pour atténuer le poids des dépenses d'énergie pour les ménages les plus pauvres.⁴¹

f) Le droit au branchement

Le droit pour chaque usager de se brancher sur le réseau de distribution d'eau à des conditions non-discriminatoires va de soi dans le cadre du service public de l'eau. En cas de gestion privée, une entreprise de distribution

peu sensible à sa mission de service public pourrait choisir de favoriser la clientèle qui rapporte le plus et de prendre des mesures particulières à l'encontre de la clientèle pauvre (par exemple en matière de dépôt de garantie, frais fixes d'abonnement, domiciliation des factures, frais de recouvrement des impayés, frais de branchement/débranchement, caution, garantie du bailleur, obligation de justifier la solvabilité, etc.). L'affirmation dans la loi du droit au branchement pour tous à des conditions non-discriminatoires pourrait s'avérer nécessaire pour protéger la clientèle pauvre. Une telle approche a été mise en oeuvre aux Etats-Unis en matière de fourniture d'électricité.

Même lorsque les procédures semblent égalitaires, elles se révèlent parfois discriminatoires pour les pauvres. Ainsi exiger un dépôt de garantie aussi élevé que 1000 FF en France pour se prémunir contre les impayés est une exigence plus lourde pour les pauvres car ils ne disposent pas de cette somme et en outre le montant est disproportionné au regard de la consommation habituelle.

g) Le droit à la réparation des fuites d'eau

Les locataires de logement dont l'équipement sanitaire présente des fuites d'eau du fait de leur vétusté subissent des pertes financières importantes vu le prix élevé de l'eau perdue. De telles fuites devraient être réparées par le propriétaire avant toute location. En cours de location et si les fuites ne relèvent pas de l'entretien courant ou des menues réparations normalement à charge du locataire, celui-ci devrait se voir reconnaître le droit de faire effectuer les réparations nécessaires et de déduire ce coût des loyers lorsque le propriétaire refuse d'effectuer les travaux pour que les équipements sanitaires soient remis en bon état de fonctionnement, c-à-d sans fuites. Ce droit qui entre dans le cadre de la lutte contre les logements hors normes devrait pouvoir être mis en oeuvre sans procédures longues ou coûteuses.⁴²

4. LE DROIT A L'EAU, UN DROIT DE L'HOMME EN VOIE DE CREATION

En 1992, la Conférence internationale sur l'eau et l'environnement a adopté la Déclaration de Dublin selon laquelle:

"il est primordial de reconnaître le droit fondamental de l'homme à une eau salubre et une hygiène adéquate pour un prix abordable".

En 1994, Mme Simone Veil, Ministre français des Affaires sociales a déclaré que "le libre accès à une eau saine est un droit de l'homme quel que soit le degré ou la forme de l'urbanisation". D'autre part, la Conférence internationale de Noordwijk a adopté une déclaration aux termes de laquelle:

"Toute personne, quelles que soient ses conditions de vie ou ses ressources, a droit de boire une eau saine".

La même idée est reprise dans la Convention d'Aarhus de 1998 qui reconnaît :

"le droit de chacun de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être" (Art.1). ➤

Le droit de l'homme à l'eau était déjà reconnu implicitement dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) selon laquelle:

"Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires" (Art. 25).

Le projet de Pacte international sur l'environnement et le développement préparé par l'UICN explicite ces concepts dans son Art.29 sur l'élimination de la pauvreté selon lequel les Etats prennent les mesures qui contribuent à l'élimination de la pauvreté notamment "les mesures de fourniture d'eau potable".⁴³

Le droit à l'eau peut être considéré comme faisant partie intégrante du droit à un logement adéquat tel qu'exposé dans la Charte Sociale Européenne (révisée, 1996):

"Les parties s'engagent à prendre des mesures destinées à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant et à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas des ressources suffisantes" (Art. 31).

Le droit au logement figure également dans le Pacte international relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) et en 1992, le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels a précisé dans un commentaire du Pacte concernant le "logement suffisant" (Art. 11.1) que ce terme incluait "disponibilité of services, affordability, habitability" et que tous les bénéficiaires du droit au logement suffisant "devraient avoir accès à l'eau potable".

Le droit à l'eau potable apparaît explicitement au plan international dans de très nombreuses déclarations, recommandations, programmes et principes ainsi que dans l'Agenda 21 de la CNUED (1992) mais il ne figure que dans peu de textes juridiquement contraignants.

Dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979), il est stipulé que "les États leur assurent de bénéficier de conditions de vie convenables, notamment en ce qui concerne ... l'approvisionnement en eau ...". En 1989, la Convention sur les droits de l'enfant prescrit que les "États prennent les mesures appropriées pour lutter contre la maladie...grâce à la fourniture ... d'eau potable" (Art.24).

En 1999, le Protocole sur l'eau et la santé (Londres)¹ instaure le but de fournir "l'accès de tous à l'eau potable" (Art.6.1) et retient le principe de "l'accès équitable à l'eau" pour "tous les habitants notamment les personnes défavorisées ou socialement exclues" (Art. 5.1).

Malgré la convergence des déclarations internationales concernant le droit à l'eau pour tous, il n'est pas démontré qu'il existe à ce stade un droit de l'homme à l'eau, c-à-d qu'une personne défavorisée qui, pour défaut de paiement, ne serait plus approvisionnée en eau potable par le réseau de distribution, pourrait engager avec succès une action devant les tribunaux fondée sur une violation d'un droit de l'homme".⁴⁵

5. CONCLUSION: UNE STRATÉGIE POUR LUTTER CONTRE L'EXCLUSION EN MATIERE DE BIENS ET SERVICES ESSENTIELS

On a coutume de dire qu'un homme peut être jugé par son comportement à l'égard des plus faibles. Ce qui est vrai pour l'homme est aussi vrai pour les secteurs professionnels. Ainsi, les médecins ont toujours accepté de soigner les pauvres gratuitement et ils ont ajusté leurs honoraires en fonction du revenu du patient. En France, grâce à un effort national de solidarité, tous les citoyens ont désormais droit à la couverture médicale qui est gratuite pour les plus pauvres.

L'eau qui est encore plus essentielle à la vie que la médecine a longtemps été mise gratuitement à disposition des pauvres qui se servaient aux fontaines publiques. Avec le développement des réseaux de distribution d'eau, la logique de la gratuité a été remplacée par la logique du marché. L'eau est devenu un bien économique et, de plus, l'eau est devenue très chère au point de ne plus être abordable pour les plus pauvres.

Deux approches tarifaires sont désormais possibles: l'approche de la solidarité entre les usagers, c-à-d de prix qui varient avec le revenu comme c'est le cas pour les honoraires des médecins ou encore l'approche de la concurrence, c-à-d d'un prix unique égal pour tous comme c'est le cas pour la vente du pain ou de l'essence.

La première approche consiste à prendre en compte le revenu ou la taille de la famille dans la tarification de l'eau pour rendre possible l'accès à l'eau à un prix abordable pour les plus pauvres. Ce système implique que les ménages aisés payent leur eau à un prix légèrement plus élevé par solidarité avec les ménages pauvres. La Belgique a choisi cette approche: ainsi en Flandre, chacun a droit à une quantité limitée d'eau gratuite et en Région Wallonne, la loi prescrit l'instauration d'une tarification sociale.

La tarification sociale de l'eau n'est sans doute pas conforme aux théories économiques dominantes mais a reçu le soutien de certaines grandes entreprises d'eau. A cet égard, on peut citer Jérôme Monod, Président du Conseil de surveillance de la Lyonnaise des Eaux qui a déclaré à l'Académie de l'Eau qu'en matière de tarification de l'eau:

"Il faut naturellement des prix différenciés et il faut trouver des systèmes pour avoir des prix "sociaux" pour les populations marginales, et des prix "normaux" pour les populations qui ont les moyens, c-à-d des prix qui permettent de faire des investissements pour améliorer l'ensemble des réseaux de distribution et d'assainissement, même dans les zones défavorisées".⁴⁶

La deuxième approche qui consiste à vendre l'eau au même prix à tous les usagers a pour effet d'imposer une charge plus lourde aux plus pauvres car ils ne peuvent réduire leur consommation en dessous du minimum nécessaire pour satisfaire à leurs besoins essentiels. Pour rendre ce système plus acceptable, il serait nécessaire d'introduire des correctifs qui prennent en compte le niveau

généralement plus faible de consommation d'eau des ménages pauvres. Ceci peut être obtenu pour partie en remplaçant la tarification dégressive actuelle par une tarification plus neutre voire même progressive afin que le prix moyen de l'eau potable dans les familles pauvres ne soit pas plus élevé que celui dans les ménages aisés. Ce type de tarif a été mis en oeuvre dans plusieurs pays industrialisés qui avaient des problèmes d'accès à la ressource.

Les deux approches peuvent être complétées par le recours à l'aide sociale pour permettre aux pauvres d'honorer leurs factures d'eau plus facilement. La France a choisi cette solution en créant par voie législative des mécanismes spécifiques d'aide au paiement des impayés d'eau qui sont financés par moitié par les distributeurs d'eau et par moitié par les pouvoirs publics.

Selon le Préambule de 1946 à la Constitution française, "la Nation garantit à tous la protection de la santé, la sécurité matérielle...". Appliquée au domaine de l'eau potable, cette disposition signifie que l'Etat doit promouvoir le développement des équipements de production et de distribution d'eau de sorte que tous les citoyens, pauvres compris, y aient effectivement accès. Si l'Etat choisit de financer ces investissements et les frais de fonctionnement correspondants en faisant payer l'eau à son vrai prix, il lui appartient en contrepartie de prévoir les modalités, exceptions ou correctifs qui garantissent l'accès à l'eau pour les plus démunis. Une telle obligation paraît d'autant plus justifiée que, selon la loi sur l'eau (1992), "l'usage de l'eau appartient à tous". Dans d'autres pays, l'obligation de l'Etat en matière d'accès à l'eau potable dérive du droit à un logement décent.³³

De tels correctifs sociaux pourraient consister à prendre les mesures suivantes:

- a) modifier la tarification de l'eau en vue de réduire l'ampleur du terme fixe voire de le supprimer et d'augmenter le prix unitaire des tranches successives de consommation (tarification progressive);
- b) inscrire dans une disposition législative l'objectif de fournir l'eau à tous à un prix abordable et le droit pour chaque entreprise distributrice d'instaurer un tarif social grâce auquel l'accès à l'eau pour tous sera garanti;
- c) interdire les coupures d'eau à l'encontre des ménages pauvres hormis dans des cas et selon des procédures bien spécifiés;
- d) dégager des moyens financiers additionnels pour venir en aide aux pauvres qui ont des factures impayées d'eau, par exemple sous forme d'une contribution à un fonds de péréquation à charge des entreprises de distribution d'eau auquel les pouvoirs publics verseraient une subvention.

La voie de la facilité consisterait à ne prendre aucune mesure législative, à instaurer des obstacles bureaucratiques ou administratifs à l'attribution d'aides et à restreindre les moyens humains et financiers dont disposent les organismes d'aide sociale. Une telle voie ne mènera pas au développement durable dans les pays industrialisés et sera source de difficultés pour les entreprises distributri-

ces d'eau. Elle paraît difficilement compatible avec une société riche dans laquelle le chômage de longue durée et les inégalités restent importantes.

RÉFÉRENCES

1. Commission Économique pour l'Europe et Organisation Mondiale de la Santé Europe: Protocole sur l'eau et la santé à la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, Londres, juin 1999. Selon le préambule, "la disponibilité d'eau en quantité et d'une qualité suffisantes pour répondre aux besoins fondamentaux de l'homme est indispensable aussi bien pour une amélioration de la santé que pour un développement durable". Selon les conclusions du Deuxième Symposium de Klingenthal sur l'eau (Pax Christi, novembre 1997), il convient de "garantir l'accès à l'eau des plus pauvres, dans l'esprit de partage dont sont porteuses nos traditions" religieuses.
2. Déclaration de Madère sur la gestion durable des ressources en eau. Texte adopté par le Conseil européen pour le droit de l'environnement en avril 1999 et reproduit en anglais dans *Env.Pol.Law* (2000) et en français dans *Revue européenne du droit de l'environnement* (2000).
3. Décret du 15 avril 1999 de la Région wallonne relatif au cycle de l'eau et instituant une entreprise publique de gestion de l'eau (Art.1.2, 4.2 et 6.2.5).
4. Académie de l'Eau: La Charte Sociale de l'Eau, Paris, 2000.
5. OCDE: *Le prix de l'eau*, 1999. Dans l'OCDE, le taux d'approvisionnement en eau potable par réseau dépasse 90% de la population dans la plupart des pays Membres sauf la Finlande et la Suède (87%), la Grèce et la République Tchèque (86%), la Corée (84%), le Portugal et le Mexique (83%), l'Irlande (80%) et la Belgique (78%). Le taux de raccordement aux réseaux d'assainissement dépasse généralement 75% de la population mais descend dans certains cas jusqu'à 45%. Il reste beaucoup d'efforts à faire pour assurer le traitement secondaire ou tertiaire de toutes les eaux collectées.
6. Royaume Uni: "A better quality of life, a strategy for sustainable development for the UK", 1999. Selon le rapport du Gouvernement anglais "Water charging in England and Wales. A New Approach. Consultation Paper, 1998 (Ch.8, section 8.4, "The Government believes that access to water is essential to the maintenance of general good health and well being. Some of the greatest improvements in general public health have stemmed from every household having access to a constant supply of potable water. Good hygiene, and effective sanitation are key elements to the maintenance of good health and each depends on having constant access to water. Where the water supply is disconnected, the maintenance of good health and hygiene can only be put at risk. In the light of this and having considered the available evidence, the Government believes that disconnection does not have to be an integral part of the process of collecting arrears of charges for water supplied to domestic premises." Dans l'ouvrage "Quality of life counts" (décembre 1999), le Gouvernement anglais développe 150 indicateurs de développement durable. Parmi ceux concernant la pauvreté figurent l'indicateur de chauffage (nombre de ménages dépensant plus de 10% de leur revenu pour se chauffer) et l'indicateur du prix de l'eau (nombre de ménages dépensant plus de 3% de leurs revenus pour payer l'eau). Selon le commentaire de présentation, "water is essential for life and health. Water should be easily affordable by all and no-one should have to compromise personal hygiene and health in order to be able to pay water bills".
7. Dans l'affaire Zander contre Suède (25/11/1993), la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que les époux Zander avaient droit à une fourniture gratuite d'eau de boisson du fait que leur puits avait été pollué par une entreprise voisine dûment autorisée à continuer et étendre son activité polluante.
8. Smets, Henri: Le principe utilisateur-payeur pour la gestion durable des ressources naturelles, *Anuario de direito do ambiente*, Lisboa, 1998. Il faut tenir compte du fait que faire payer l'eau aux pauvres en réduisant les subventions publiques a un effet régressif puisque ceux qui bénéficiaient d'une eau bon marché sans payer d'impôts sur le revenu se voient désormais obligés de payer l'eau plus chère sans bénéficier d'une diminution de leur impôt sur le revenu.
9. Smets, Henri: Mise en oeuvre du droit à l'eau potable dans les pays de l'OCDE, Rapport présenté en septembre 1999 au Séminaire de l'OCDE sur l'interface social et environnement (à paraître, 2000). Le présent article est largement fondé sur le rapport présenté à l'OCDE.
10. Secours catholique: Statistiques d'accueil 1994-1998 (21 nov.1999). En 1998, le Secours catholique aidait plus de 500 000 foyers en France. Le nombre de personnes endettées se répartissent comme suit : impôts: 12%, loyers et charges: 44%, électricité/gaz: 35%, eau: 16%. La moitié des personnes accueillies avait un revenu inférieur à 2638 FF par unité de consommation et un quart un revenu inférieur à 1687 FF par unité de consommation. Le problème de l'eau affecte tout particulièrement ces dernières personnes.
11. En 1996, le Secours catholique a accordé des aides de 21 MFF pour l'eau et l'énergie dont 14 MFF pour l'électricité. Ces aides ont fortement diminué avec la création des Chartes solidarité-eau et solidarité-énergie. En 1998, les aides pour les factures EDF-GDF ont atteint 7.1 MFF, pour les autres combustibles 3.4 MFF

et pour l'eau 2.7 MF. On constate que l'eau représente 20% du total des aides eau-gaz-électricité-combustibles.

12. La mise en oeuvre en France des directives communautaires sur l'eau coûtera 400 MdsFF dont 250 MdsFF restent à investir (pour atteindre la norme de 10 µg/l de Pb avant 2013, la dépense prévue est de 100 MdsFF). *Confluences*, nov.1999. Les dépenses pour l'eau en France en 1998 sont de 118.6 MdsFF dont 56.7 MdsFF pour mobiliser la ressource (ménages: 29.3 MdsFF) et 61.9 MdsFF pour l'assainissement-épuration (dont 24 MdsFF pour l'assainissement collectif des ménages). Selon l'IFEN, la quantité moyenne d'eau facturée aux ménages en 1992 est de 70 m³ par personne et par an (192 l/personne/jour). En Ile de France, la consommation moyenne varie selon les communes de 40 m³/an à 100 m³/an reflétant une différence de revenus moyens des habitants. La consommation dans les régions rurales et dans le Nord est plus faible que dans les villes ou la région Méditerranée (écart du simple au double). Selon le Rapport Guellec à l'Assemblée Nationale (n°2342, 1995), le prix moyen de l'eau varie de 10.5 F/m³ dans les communes de 500 à 2000 habitants à 16.4 F/m³ dans les communes de plus de 200 000 habitants. Dans les villes, le prix de l'eau en 1995 varie de 10 F/m³ à Clermont-Ferrand à 17.6 F/m³ à Lille.

13. Si l'eau potable n'était pas subventionnée et que les eaux usées devaient être soumises à un traitement secondaire au minimum, la part de l'eau dans le revenu des ménages augmenterait beaucoup dans les pays éligibles aux fonds de cohésion (de 0.5 à 2.8% au Portugal, de 0.4 à 2.1% en Grèce et de 0.4 à 1.6% en Espagne). Pour les autres pays de l'Union, l'écart est plus faible (de 1.1% à 1.5% en France, de 1.2 à 1.3% au Royaume-Uni, de 1 à 1.2% en Allemagne et de 0.8 à 0.9% au Danemark). (Source: ECOTEC, 1996 cité par l'OCDE dans "Le prix de l'eau", réf.5). On notera que les pays les plus pauvres de l'Union sont aussi ceux qui subiront les plus grandes augmentations relatives du prix de l'eau. Si le prix de l'eau devait prochainement dépasser 2% du budget moyen des ménages en Grèce et au Portugal, les ménages pauvres de ces pays pourraient avoir à dépenser plus de 4% pour l'eau. A l'intérieur de l'Espagne, le prix de l'eau varie beaucoup d'une province à l'autre (maximum 211 P/m³ à Barcelone en 1994 et minimum 39 P/m³ à Jaen) tandis que le taux de subvention de l'eau varie de 24% à Barcelone à 50% à Madrid, 65% en Andalousie et même 81% en Castille-Leon (J.C.Vergés: *Una politica economica para el agua*, N° 3, Circulo de Empresarios, Madrid, 1998).

14. Huber, Jacqueline: "Factures impayées. Alerte! l'eau monte....", *Messages du Secours catholique*, n°490, mars 1996.

15. "Impayés: la CGE à la recherche d'un partenariat", *Messages du Secours catholique*, n°490, mars 1996.

16. En France, les budgets municipaux et eaux doivent être séparés pour toutes les communes de plus de 500 habitants (Art.84, loi n°98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier). Selon la loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, les communes de moins de 3000 habitants peuvent établir un budget unique pour les services de distribution et les services d'assainissement. Le Conseil d'Etat a estimé que l'on ne pouvait augmenter le prix de l'eau pour financer des activités autres (Ville de Saint-Etienne, 30/9/1996) mais que s'il existait un excédent inutilisé sur le compte eau, cet excédent pouvait être transféré au budget général si aucune autre affectation n'était envisageable (Bandol, 1999). Le risque est grand que les communes ou les concessionnaires ne se créent une provision pour travaux futurs qui ne soit finalement pas utilisée à cette fin. Voir: "Les bons comptes de Vivendi", *Le Monde*, 14/12/1999. Le principe général est que les redevances sur l'eau doivent être proportionnelles au coût du service rendu (mais pas supérieures).

17. Le FNDAE a permis de raccorder 948 000 abonnés entre 1990 et 1995. En 1995, il restait 400 000 habitations non connectées (2% de la population des communes rurales). Le FNDAE devrait être intégré en 2000 dans le Fonds National de l'Eau qui aura deux composantes: le FNDAE et le Fonds National de Solidarité pour l'Eau. Ce dernier aura notamment pour objet d'assurer la péréquation interbassin et de renforcer la solidarité nationale (économie d'eau dans l'habitat social). En 2000, un crédit de 20 MFF a été alloué pour financer des actions et travaux d'économie de l'eau en habitat social, notamment l'installation de compteurs d'eau. Dans certaines régions françaises, la péréquation du prix de l'eau a été organisée au niveau départemental. Ainsi 464 communes des Charentes Maritimes vendent l'eau au même prix grâce à un fonds de péréquation.

18. La loi du 6/2/1992 relative à l'aménagement du territoire prescrit la création de commissions consultatives des services publics locaux dans les communes de plus de 3500 habitants. Ces commissions pourraient donner leur avis sur la tarification de l'eau et chercher à répondre aux aspirations de solidarité des usagers.

19. Le Luxembourg pratique des tarifs progressifs pour l'approvisionnement en eau ainsi que des tarifs volumétriques binômes. Dans cinq communes, la tarification progressive est fondée sur la consommation moyenne par personne appartenant au ménage de l'abonné. Deux communes pratiquent des tarifs réduits pour les familles avec trois enfants et plus et une commune pratique un prix réduit pour la personne ayant "un revenu modeste". A Bettembourg, la taxe d'eau potable est proportionnelle à la consommation totale et à un taux qui croît avec la consommation moyenne par personne du ménage. Ce système a pour effet d'introduire une forte incitation à moins consommer. En 1994, le Gouvernement avait envisagé dans un premier temps de créer une redevance sur les eaux usées nulle pour une

consommation de 25 m³/an par personne et positive au delà, et, dans un deuxième temps, de 20 FLux par m³ pour une consommation de 0 à 55 m³/an par personne et de 50 FLux par m³ au delà. Aucune décision n'a été prise car la population préférerait que le budget de l'Etat paye la plus grande partie de l'épuration.

20. Sur la tarification progressive de l'eau en France, voir notamment la Charte Solidarité-Eau (1996) et *Données économiques de l'environnement*, IFEN, 1999 (p.53).

21. La ville française de Dreux (35 000 habitants) fait appel aux coupons d'eau (390 coupons distribués en 1997) grâce à une action conjointe de la Lyonnaise des eaux (100 kF/an) et de la municipalité (100 kF/an). Ces coupons sont remis aux familles les plus défavorisées identifiées par le CCAS. Dans ce cas exemplaire, l'aide pour l'eau se monte à plus de 6 FF par habitant.

22. Sur la solidarité avec les personnes en difficulté, voir C. Presse, *Min.Am.Terr.Env.*, 27 oct.1999. Selon Mme la Ministre Dominique Voynet, "Nous devons faire en sorte que les personnes en difficulté puissent avoir accès à l'eau, conformément à la loi d'orientation du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions". Des dispositions sur l'accès de tous à l'eau pourraient être incluses dans la future loi sur l'eau (2001) qui pourrait réglementer plus de 15 000 entreprises autonomes de distribution d'eau. A ce stade, la France n'a toujours pas pris les mesures qui garantissent "la fourniture d'une quantité minimum d'eau permettant de satisfaire les besoins élémentaires ou familiaux" (Question du député J.P.Brard, J.O.Ass.Nat., 4/3/1996, p.1169). A la fin de 1999, les coupures d'eau continuent car les dispositifs en place sont bloqués (fin du mécanisme des Commissions Solidarité-Eau) ou n'ont même pas été créés. La situation sur le terrain paraît peu satisfaisante malgré les interventions des CCAS, des municipalités et des régies.

23. A Paris, les permanences sociales distribuent aux SDF (personnes sans domicile fixe) des tickets d'entrée gratuite aux bains-douches municipaux. Les SDF et les RMistes ont aussi accès gratuitement aux installations de douche, laverie, séchage et repassage des centres d'accueil. Les pays de l'Union européenne où il y a le plus de sans-abri sont l'Allemagne (1.3% de la population), la France (1.1%) et le Royaume-Uni (1.2%). Dans les autres pays, il y a moins de 0.25% de sans-abri.

24. Règlement Sanitaire du Département de Paris. Mise en demeure du distributeur par le Service Municipal de l'Habitat agissant pour la Direction départementale à l'action sanitaire et sociale d'installer un "col de cygne" (robinet dans la rue) sur la canalisation publique lorsqu'un immeuble n'est plus alimenté en eau. Art.14, 40 et 59. Cette mesure d'ordre sanitaire est mise en oeuvre de 5 à 10 fois par an à Paris pour le cas de squats privés d'eau parce que le propriétaire de l'immeuble a résilié le contrat.

25. La proposition de Directive instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau (COM(97)49 Final) comportait une exception au principe utilisateur-payeur pour "permettre l'usage domestique de l'eau à un prix abordable". Le Parlement Européen en février 2000 a confirmé que les Etats membres peuvent "tenir compte des effets sociaux et économiques" dans la tarification de l'eau, ce qui ouvrira la porte à de nombreuses exceptions au principe utilisateur-payeur.

26. Le droit à l'eau pour les pauvres est apparu dans la loi française n° 92-722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi n°88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle. Les articles 43.5 et 43.6 de la loi de 1992 ont été renforcés par la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Selon la présentation du projet de loi, la mesure envisagée de report des interruptions de service coûterait 316 MFF/an dont 60 MFF pour les impayés d'eau et 56 MFF pour les impayés EDF/GDF. Les dépenses spécifiques prévues en 1999 pour lutter contre les exclusions sont considérables: couverture médicale universelle: 9 MdsFF, fourniture d'électricité: 500 MFF, accès au téléphone: 1.1 MdsFF. En comparaison, les dépenses pour le service de l'eau (60 MFF) paraissent peu importantes. Dans chaque cas, ces dépenses mettent en jeu la solidarité, c-à-d qu'elles ne sont que partiellement prises en charge par l'Etat. L'obligation d'assistance trouve son origine dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1793. Art.21. "Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler". Selon le Préambule de la Constitution de 1946, "toute être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence".

27. L'aide distribuée en 1998 dans le cadre des dispositifs mis en place en 1996 pour garantir la fourniture d'énergie électrique aux plus démunis (Charte Solidarité-Energie, convention pauvreté-précarité) était de 196 MFF pour un total de 197 615 dossiers et le chiffre pour 1999 sera plus élevé (+ 20% environ). Pour financer ces aides, EDF-GDF ont versé 59 MFF, l'Etat 33 MFF, les Conseils généraux 59 MFF, les CCAS 20 MFF, les CAF 25 MFF les Assedics 32 MFF, les régies 1.8 MFF et les associations caritatives 0.8 MFF. Alors qu'il y avait 800 000 coupures en 1993 pour 30 millions d'abonnés, il n'y en a plus que 250 000 par an au début 1999 (dont environ 5% d'abonnés pauvres). La différence est due à l'ensemble des mesures prises notamment la liaison avec les services sociaux, la conversion des coupures en alimentation réduite et depuis 1999, aucune coupure ou réduction de puissance n'est mise en place avant un contact direct avec un agent EDF. En dé-

cembre 1999, EDF annonce qu'elle consacrera 262 MFF sur 18 mois pour la fourniture en électricité des familles défavorisées parmi ses 30 millions d'abonnés (chiffre d'affaires: 180 MdsFF dont 100 MdsFF pour les ménages). Cette somme servira notamment à la rénovation de logements sociaux équipés du chauffage électrique (amélioration de l'isolation), à la distribution d'ampoules basse consommation gratuites, à des programmes pour apprendre à mieux économiser l'électricité et à la participation aux programmes de solidarité. A terme, on peut s'attendre à ce que les aides directes pour l'électricité se montent à 300 MFF, c-à-d à 10 FF par abonné.

28. Le nombre de pauvres qui sont abonnés à l'eau est supérieur au nombre d'entre eux qui sont propriétaires car la plupart des locataires payent leur eau dans le cadre des charges locatives. Selon D.LeBlanc ("Le logement des ménages pauvres en 1996", INSEE Première, n°588, juin 1998), 12% des ménages (2.8 millions) sont considérés comme pauvres et parmi eux, il y a 31% de propriétaires (868 000 ménages). Selon B. L'homme au ("Les conditions de logement des allocataires du RMI", INSEE Première, n°685, déc.1999), 7.7% des RMIstes sont propriétaires soit environ 85 000 personnes. Au cours de 1998, environ 23% des RMIstes (250 000 ménages) ont subi une menace de coupure d'électricité, de saisie mobilière, d'arrêt-saisie sur salaire, voire d'expulsion. 4% des RMIstes déclarent avoir dû quitter leur logement à cause d'une expulsion. Cette proportion atteint 7% chez les couples avec enfants. Voir aussi L. Omelek et al.: "Les conditions de logement des ménages en 1998", INSEE Résultats, n°622-23, 1988; Luis Cazes: "Consommation des ménages en 1998", INSEE Résultats, n°671-72, 1999; "Revenus et patrimoine des ménages", INSEE Synthèses, n°28, 1999.

29. En mai 1990, le Sénat français a adopté un amendement présenté par le Président de la Commission qui examinait le projet de loi française sur la réforme des procédures civiles d'exécution (future loi n°91-650 du 9 juillet 1991) selon lequel "les coupures de gaz, d'eau et d'électricité consécutives à un défaut de paiement, ne pourront intervenir, s'il s'agit d'un logement occupé à usage d'habitation, qu'après l'obtention par le créancier d'un titre exécutoire demeuré sans effet" (J.O. Sénat, p.842, mai 1990). Le Gouvernement s'en est remis à la sagesse du Sénat. En avril 1991, l'Assemblée Nationale rejette le même amendement sur proposition de sa Commission et le Gouvernement s'en remet à la sagesse de l'Assemblée. La proposition n'a finalement pas été retenue dans la loi adoptée. L'explication fournie et non contestée en séance publique est que: "Une telle disposition coûterait cher à EDF-GDF et entraînerait des frais sans fin pour de pauvres personnes qui, souvent, doivent déjà beaucoup d'argent" (J.O.Ass.Nat. p.1743, avril 1991). (N.B. à l'époque, l'EDF pratiquait plus de 800 000 coupures par an). Un tel revirement sur un projet pourtant soutenu par le Secours catholique laisse perplexe.

30. Dans un jugement rendu le 11 mars 1996, le Tribunal de Grande Instance de Roanne a condamné une société de distribution pour "coupure abusive", estimant qu'un distributeur qui n'est pas payé doit s'adresser au juge pour obtenir l'exécution judiciaire du paiement de sa créance. En l'absence d'un texte l'y autorisant expressément, il lui est interdit de couper l'eau car la fourniture d'eau fait partie des prestations qui contribuent aux conditions de vie normale d'une famille (extrait de la Revue du CLCV, CdV n°97, janvier-février 1997). Les coupures d'eau n'ont cependant pas cessé en 2000 même pour des impayés faibles malgré les mécanismes de solidarité mis en place à partir de 1996 et les autres initiatives.

31. Interrogé sur l'opportunité de ne jamais couper les lignes de téléphone des pauvres et de les laisser en service restreint, des fonctionnaires du Secrétariat d'Etat à l'Industrie ont répondu: "L'entretien des lignes à un coût. Et si on agit de la sorte, plus personne ne paiera ses factures..." (Le Monde, 9/3/99). A cette date, le Gouvernement adoptait le décret n°99-162 du 8 mars 1999 qui organisait le service restreint du téléphone pour une durée de 75 jours. A l'Assemblée nationale, M.C.Pierret, Secrétaire d'Etat à l'Industrie, déclarait (17 février 1999): "Etablir un véritable droit à l'électricité, combattre l'exclusion sociale par l'arrêt des compteurs d'eau et du compteur d'électricité avant d'en arriver à la perte du logement sont autant de préoccupations que le Gouvernement reprend à son compte". Le Secrétaire d'Etat insiste sur la nécessité de "centrer l'aide sur les plus démunis" qui sont ceux qui risquent de ne pas bénéficier du droit à l'électricité pour tous.

32. Décret du 20 décembre 1996 de la Région flamande (Art. 3).

33. Loi belge du 8 juillet 1976 concernant les centres publics d'aide sociale (CPAS). Art. 1. Voir aussi la Constitution belge de 1994: "Chacun a droit de mener une vie conforme à la dignité humaine"...Les droits économiques et sociaux protégés par la Constitution belge comprennent notamment "le droit à la protection de la santé et à l'aide sociale, le droit à un logement décent, le droit à la protection d'un environnement sain" (Art.23). Il est évident qu'un tel texte implique de fournir de l'eau potable à tous car un logement ne serait pas décent sans alimentation en eau saine.

34. Le Water Industry Act (juin 1999) stipule qu'il est interdit de couper l'eau pour non-paiement à la fois pour les logements de tous types mais aussi pour les pensions, les maisons de soins, les hôpitaux, les centres d'ambulances, les lieux d'exercice des médecins et dentistes, les écoles, la police et les pompiers. Les entreprises d'eau n'ont plus le droit de placer des systèmes de réduction de débit ("trickle valve"). Elles ne peuvent plus faire payer un droit d'installation de compteurs (seuls 18% des foyers anglais sont équipés d'un compteur d'eau). En outre, la High Court ("The Queen v. Director General of Water Services ex parte Oldham MBC and others", jugement du 30/1/98) a décidé que les 15 000 compteurs à

prépaiement installés depuis 1995 avec l'accord exprès de chaque abonné et qui ont pour effet de couper l'eau automatiquement en cas de non-chargement sont illégaux pour le motif qu'ils contournent les procédures légales et délais prévus dans le Water Industry Act (1991) pour régler les difficultés que les coupures occasionnent pour l'abonné. Selon cette loi, une coupure peut être faite: a) après un préavis de 7 jours et en l'absence de contestation; b) en cas de contestation, sur la base d'un jugement exécutoire ou d'un accord particulier avec l'abonné après annonce de la coupure éventuelle. Dans ce second cas, le service d'aide sociale peut demander un moratoire à la coupure pour une durée fixée par ce service et ce service doit avoir un préavis de 4 semaines pour réagir à une menace de coupure. 35. En Allemagne, l'eau peut être coupée 15 jours après un ordre de paiement sous menace de coupure (voir Sec. 33.2 Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser (AVB WasserV). La Constitution précise que "la dignité de l'homme est inviolable" (Art.1.1) et que l'Allemagne est un Etat "social" (Art.20.1). Ceci justifie le fait que les coupures n'ont pas lieu. L'aide est attribuée par les centres d'aide sociale des districts dans tous les cas de précarité, notamment sur la base de l'Art.15a.1 (aide en cas de détresse) de la Loi fédérale d'aide sociale (BSHG).

36. La Charte Solidarité-Eau instituée en 1996 par accord volontaire (de portée juridique limitée) entre l'Etat, le Syndicat des distributeurs d'eau et l'Association des maires de France pour une durée de trois ans a pour but de favoriser l'accès à l'eau des personnes défavorisées ayant des impayés d'eau. (voir B.O.Min.Equip., n°1161, Vol.97-23, 23 déc.1997). Cet accord n'a eu en fait qu'une mise en oeuvre très partielle (11 départements seulement en mai 1999) et devrait être remplacée "par un système de solidarité plus efficace" selon la Ministre de l'Environnement. Le système existant d'abandon de créance s'est révélé très lourd à faire fonctionner et des négociations sont en cours pour créer un fonds des impayés d'eau en 2000. Les financements donnés dans le cadre de la Charte ont été très faibles par rapport à ceux fournis directement par les pouvoirs publics.

37. Le tarif social anglais prévu par le Water Industry Act de 1999 doit être élaboré dans un règlement qui prendra en compte l'âge, l'état de santé, l'invalidité et les conditions financières de l'utilisateur. Le règlement sur les groupes vulnérables devrait offrir des conditions favorables aux familles allocataires d'aides de l'Etat ayant au moins trois enfants et aux malades dont le traitement nécessite beaucoup d'eau. L'instauration d'un tarif social ne fait pas l'unanimité en Angleterre. Pour les distributeurs, le manque à gagner dû à la présence d'abonnés démunis doit être payé par les pouvoirs publics.

38. La loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau stipule: "Toute facture d'eau comprend un montant calculé en fonction du volume réellement consommé...et pourra, en outre, comprendre un montant calculé indépendamment de ce volume compte tenu des charges fixes du service et des caractéristiques du branchement" (Art.13). Ce texte n'autorise pas la modulation du prix du volume consommé en fonction des caractéristiques personnelles de l'abonné mais permet la tarification progressive. Il correspond au principe d'égalité entre les usagers d'un service collectif. Le Conseil d'Etat n'admet pas de discrimination entre résidents permanents et autres abonnés dans les tarifs (C. de Caux, n°95 139, 28/4/93) mais il autorise des quotas annuels différents auxquels s'appliquent des tarifs identiques (C. de Bougnon, n°15719, 12/7/95). En l'occurrence, la commune distribuait à un prix plus faible 3.5 m³ d'eau par personne et par mois de résidence. Cette dernière décision montre qu'en l'état actuel du droit, il est possible d'introduire un tarif familial mais probablement pas des réductions tarifaires basées sur le degré de précarité de l'abonné. Pour permettre une tarification sociale, il faudrait adopter une loi en s'inspirant de certaines dispositions incluses dans les lois sur l'électricité ou le téléphone. Pour la Confédération Logement et Cadre de vie (CLCV), "Envisager de faire payer moins cher l'eau aux personnes à faibles ressources n'est pas la solution. Il faut d'abord supprimer les abonnements et solvabiliser ces personnes afin qu'elles soient considérées comme tout le monde" (1999). D'une manière générale, la CLCV est contre toute approche qui stigmatise les personnes en situation de précarité.

39. Loi française relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité (2000). Art.1. "Le service public de l'électricité... concourt à la cohésion sociale, en assurant le droit à l'électricité pour tous, à la lutte contre les exclusions, au développement équilibré du territoire...Matérialisant le droit de tous à l'électricité, produit de première nécessité, le service public de l'électricité est géré dans le respect des principes d'égalité...". Art.2.III. Pour garantir le droit à l'électricité, la mission d'aide à la fourniture d'énergie aux personnes en situation de précarité...est élargie. Un décret définit les modalités de cette aide, notamment les critères nationaux d'attribution à respecter dans les conventions départementales en fonction des revenus et des besoins effectifs des familles et des personnes... Art.4.1. "Les tarifs aux usagers domestiques tiennent compte, pour les usagers dont les revenus sont au regard de la composition familiale inférieurs à un plafond, du caractère indispensable de l'électricité en instaurant pour une première tranche de leur consommation une tarification spéciale "produit de première nécessité". Art.2.III. "Les charges résultant de la mission de cohésion sociale sont réparties entre les organismes de distribution". Comme pour le téléphone, une limite financière pourrait cadrer le niveau des interventions d'ordre social et il serait possible d'apporter une aide plus importante aux abonnées ayant des difficultés plus grandes.

40. La loi n°96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications

instaure le service téléphonique pour tous "à un prix abordable". Il prévoit le maintien pendant un an en cas de défaut de paiement d'un service restreint au bénéfice du débiteur saisi (appels gratuits et d'urgence et réception d'appels). Le décret n°99-162 du 8 mars 1999 relatif au service universel des télécommunications instaure une réduction sur demande du prix de l'abonnement pour certaines catégories de personnes (titulaires du revenu minimum d'insertion, de l'allocation d'adulte handicapé ou de solidarité spécifique) et une prise en charge des dettes au cas par cas. La demande de réduction implique que l'organisme social communique à l'opérateur téléphonique les noms et téléphones des bénéficiaires de la réduction. Le mécanisme de prise en charge des dettes implique le service restreint pendant la période d'instruction du dossier et jusqu'à 75 jours après la décision sur la prise en charge. Son coût est limité à 0.15% du chiffre d'affaires et le coût total des aides est limité à 0.8% du chiffre d'affaires. Les coûts de ces mesures sociales sont répartis entre les opérateurs. Il y aurait environ 2 millions de bénéficiaires et le coût prévu lorsque le système sera tout à fait opérationnel est de 1.1 MdsFF. Pour 1999, les crédits votés sont de 104 MFF à valoir sur une année incomplète. Les départements les plus concernés sont: le Nord (5.1 MF), les Bouches-du-Rhône (4.5 MF), Paris (4.3 MF), la Réunion (3.3 MF), la Seine-St-Denis (3.1 MF). La péréquation géographique destinée à garantir que le prix du téléphone reste abordable à travers toute la France devrait coûter environ 1.55 MdsFF en 2000.

41. Aux Etats-Unis, les familles pauvres dépensent 12% de leur budget pour l'énergie alors que les familles médianes ne dépensent que 3.8% de leur budget. De ce fait, la loi fédérale a établi en 1981 un régime particulier d'aide "Low-Income Home Energy Assistance Program" (LIHEAP). L'objectif était d'aider principalement les ménages les plus pauvres qui doivent consacrer une part très élevée de leur budget à l'achat d'énergie pour usage domestique. En 1995, le programme a distribué 1400 M\$ principalement pour le chauffage de 5.1 millions de foyers (sur un total de 92 millions de foyers dont 12 millions en dessous de 110% du seuil de pauvreté). La loi requiert que l'aide la plus élevée aille aux ménages les plus pauvres ayant des besoins énergétiques les plus élevés compte tenu de la taille de la famille. Les ménages ayant de faibles revenus bénéficient de tarifs spéciaux dans les Etats suivants: Alabama, Alaska, Arizona, Californie, Maine, Maryland, Michigan, Massachusetts, Minnesota, Montana, New Hampshire, New Jersey, New York, Ohio, Pennsylvanie, Rhode Island. Onze formes principales d'assistance ont été identifiées: 1) Abandon de créances en cas de paiement régulier des factures

suivantes; 2) PIP. Aide pour couvrir la différence entre la dépense réelle pour l'énergie du ménage pauvre et la dépense "normale" pour un ménage médian exprimées en pourcentage du revenu disponible; 3) Réduction ou abandon du terme fixe et/ou réduction du prix unitaire dans la tarification; 4) Réductions modulées avec le degré de pauvreté; 5) Vente aux abonnés pauvres de l'énergie au prix marginal; 6) Aide prenant en compte les ressources restant disponibles pour payer l'énergie après paiement des dépenses de base telles que logement, nourriture et frais de santé; 7) Réduction tarifaire au prorata des subventions reçues par l'entreprise distributrice pour l'aide sociale; 8) Tarif réduit pour les familles dont la consommation est inférieure à un niveau déterminé; 9) Aide d'urgence pour éviter un débranchement imminent; 10) Moratoire au débranchement en hiver ou pendant une vague de chaleur; 11) Bon d'énergie ou crédit pour l'achat d'une quantité d'énergie (fonds directement versés à l'entreprise distributrice).

42. Ainsi en France, le Décret n°87-149 du 6 mars 1987 fixant les conditions minimales de confort et d'habitabilité auxquelles doivent répondre les locaux mis en location qui prévoit notamment que "les installations d'eau assurent la permanence de la distribution avec une pression et un débit suffisants" pourrait utilement être complété par l'adjonction des mots "en bon état de fonctionnement" ou "sans fuite" après "eau".

43. IUCN: Draft International Covenant on Environment and Development, 1995.
44. Dans le Plan National pour un Développement Durable (avril 1999), le Ministre de l'Environnement du Luxembourg précise que le Luxembourg "soutient le principe que l'accès à l'eau potable constitue un droit économique et social fondamental de toute personne". Pour un aperçu des déclarations sur le droit de l'homme à l'eau, voir Réf.9.

45. Le droit violé pourrait être le droit à la santé (droit à la vie, art.1) ou le droit au respect du domicile (art.8) car un domicile qui serait privé d'eau n'est pas "respecté" ou encore en se fondant sur l'interdiction des "traitements inhumains ou dégradants" (art.2) car couper l'eau pourrait constituer un traitement dégradant (par exemple WC sans eau, plus de bain ou de douche, obligation de se rendre à la fontaine avec des seaux). Voir aussi jurisprudences Zander c. Suède (25/11/93), Lopez Ostra c. Espagne (9/12/94) et LCB c. Royaume-Uni (9/6/98).

46. Monod, Jérôme: "L'intégration de la dimension sociale dans les projets d'aménagement du territoire", publié par l'Académie de l'Eau: Conférence "La Charte Sociale de l'Eau", mars 1999 (pp.27-31).