



PETIT – DEJEUNER DEBAT

SYNTHESE

"LE DROIT A L'EAU EST-IL UNE REALITE EN FRANCE ? "

**Henri SMETS, membre de l'Académie de l'eau
et du Conseil européen du droit de l'environnement**



Henri SMETS, Pierre VICTORIA

**Club TP
04 Novembre 2008**



INTRODUCTION

- **Pierre VICTORIA, Délégué Général du Cercle Français de l'Eau**

Le 4^{ème} Forum mondial de l'eau de Mexico en 2006 a consacré la reconnaissance d'un droit à l'eau et à l'assainissement. Au retour de ce Forum, la Ministre de l'écologie et du développement durable, Nelly OLIN, a décidé d'ajouter à l'occasion de la seconde lecture de la **LEMA**, un article « additionnel » ainsi stipulé « *chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous* » qui est devenu l'article 1 de cette loi. Cette initiative gouvernementale répondait à d'autres amendements parlementaires œuvrant dans le même sens dont celui déposé au Sénat par Jean-François LE GRAND, Président du CFE.

Cette déclaration de principe s'est appuyée, pour rendre ce droit effectif sur le dispositif de prise en charge des dettes d'eau des ménages en situation de précarité dans le cadre **du Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL)** gérés par **les départements** depuis la loi de 2004 sur la Loi relative aux libertés et responsabilités locales. Ce dispositif a été renforcé par la disposition de la loi sur le logement de juillet 2006 qui interdit l'interruption des coupures aux familles ayant fait un demande de prise en charge par le FSL, interdiction limitée à l'hiver , puis permanente depuis la loi de 2007 sur le droit opposable au logement.

La question que nous posons aujourd'hui est de savoir si ces dispositifs ont atteint leurs objectifs, si ils ont touché leur public et si, conformément à l'article 1 de la loi sur l'eau et sur les milieux aquatiques, les Français disposent d'eau potable pour leur alimentation et leur hygiène quelle que soit leur situation financière. Cette question mérite réponse avant que nous allions en débattre au 5^{ème} Forum Mondial de l'Eau d'Istanbul.

Pour y répondre, nous avons le grand spécialiste du sujet, **Henri SMETS**, membre de l'Académie de l'Eau, du Conseil Européen du Droit à l'Eau et à l'Environnement, ancien expert auprès de l'OCDE et surtout militant historique du droit à l'eau. Il vient de publier un ouvrage intitulé « *La prise en charge des dettes d'eau des usagers démunis en France* » aux éditions Johanet. Dans ce document, Henri SMETS, avec son œil d'expert, étudie le système et évalue le fonctionnement réel du fonds de solidarité logement dans notre pays. Il émet un certain nombre de propositions pour améliorer le dispositif actuel.

- **Henri SMETS, membre de l'Académie de l'eau et du Conseil européen du droit de l'environnement**

Je vais me limiter au droit à l'eau et ne pas traiter du droit à l'assainissement.

Il existe trois dispositions sur le droit à l'eau en France :

1. **La première est une prise en charge des dettes d'eau des pauvres.** C'est un système qui n'existe que dans quelques pays, dont la France.
2. **La seconde, qui existe depuis peu, est le fait qu'on ne puisse plus couper l'eau aux personnes qui reçoivent une aide du Fonds de Solidarité Logement (FSL).** Peu de pays ont une disposition équivalente.



3. La troisième, plus générale, est qu'il existe des droits reconnus comme tel dans la loi de 2006 à une aide et à une eau dans des conditions économiquement acceptables.

Nous avons deux textes de loi qui parlent de droit, mais aucun n'est mis en application.

Ce qui est mis en œuvre c'est le texte sur les FSL qui ne crée pas un droit. Il dit qu'une aide est apportée aux personnes qui ont des dettes d'eau, selon une procédure. C'est différent d'accorder une aide et d'y donner droit.

Regardons ce qui existe et ce dont nous pouvons, à juste titre, être satisfaits.

Le Fonds de Solidarité Logement est chargé d'aider les personnes en difficulté sous forme de dettes d'eau. Première conditions, il faut être en difficulté ce qui veut dire, en général, de l'ordre de une fois et demi le RMI ou moins et, deuxième condition, il faut avoir des dettes d'eau, c'est-à-dire avoir des factures impayées.

Que se passe-t-il en réalité ? **Ce mécanisme qui est, dans sa conception, tout à fait bon n'a pas été mis en œuvre dans tous les départements.** Une trentaine de départements n'a toujours pas signé de convention avec les distributeurs alors que la loi fait obligation à tous les distributeurs privés et publics de passer une convention pour financer le FSL.

Il faut regarder un peu plus près. Si nous regardons les distributeurs publics et privés, nous constatons que les conventions existantes pour le privé, conventions à l'initiative de la Fédération Professionnelle des Entreprises de l'Eau (la FP2E), ne sont pas au même niveau ou pas du tout lorsqu'il s'agit des régions. Nous avons donc une situation de **manquements d'équilibre** dans le financement. C'est gênant parce que certains avantages qui se trouvent dans les conventions, autres que départementales, de la FP2E ne figurent pas ailleurs et par conséquent les bénéficiaires en sont privés.

A l'intérieur des départements où les systèmes sont en place et où ils fonctionnent, on voit de la part des FSL **des comportements aberrants.** A nombre de pauvres égal, il est donné de une à dix fois une aide. C'est-à-dire qu'il existe une rétention manifeste à l'attribution des aides dans certains départements.

Lorsque des départements pauvres ne donnent pas plus d'aide que les départements riches, par habitant ou par personne pauvre, quelque chose ne va pas. Le système est biaisé. Pourquoi cela se passe-t-il ainsi ? Pourquoi des départements pauvres n'ont même pas passé une convention avec la FP2E? Alors qu'ils en avaient besoin, que c'était utile et à leur avantage. Un département qui n'a pas d'accord avec la FP2E doit supporter la totalité de la dette. En revanche, si un département a passé un accord avec la FP2E, le délégataire prend à sa charge 40% environ de la dépense ouverte par les tiers.

Le caractère totalement anormal apparaît également dans le fait **qu'il y a beaucoup moins d'aides pour l'eau que pour l'électricité.** Je compare avec l'électricité pas avec l'énergie. Ce n'est pas la même chose. Pour l'électricité qui coûte un peu plus cher, 30% environ, que l'eau, il existe cinq fois plus d'aides. Une partie d'explications est due au fait qu'il s'agit de personnes vivant en habitat collectif. Si on prend les statistiques du Secours Catholique sur les dettes des personnes qui s'adressent à lui on voit qu'il devrait y avoir 43% de prises en charge de dettes d'eau alors qu'il n'y en



a que 16% environ. **Il y a une sous utilisation selon un facteur de trois à quatre au niveau du FSL des mécanismes qui sont mis place.**

Les départements devraient mieux mettre en œuvre les textes obligatoires qu'ils violent et les textes facultatifs qui sont pourtant bien nécessaires à la défense des intérêts des personnes pauvres.

Combien y en a-t-il ? Plus de cinq cent mille ménages ont plus de deux mois de retard dans le paiement logement et charges. Ce nombre a doublé en quatre ans. La situation devient de plus en plus mauvaise. **Il y a plus de pauvres.** Combien de personnes sont aidées par le FSL pour l'eau ? cinquante deux mille en 2006. **Combien ça coûte ? Les chiffres varient selon les modes d'évaluation de sept à neuf millions d'euro. L'aide moyenne reçue par ménage est de l'ordre de 140 euro.** Ce n'est pas rien. Pour ceux qui sont aidés mais il y a tous ceux qui ne le sont pas. Ce qui est malheureux ce sont ceux qui n'en bénéficient pas, alors qu'ils y ont droit.

La **convention nationale Solidarité-Eau** qui existait en l'an 2000 et qui fixe toute une série de dispositions par la voie d'accords volontaires entre les départements et les distributeurs est une bonne opération. C'est une bonne idée que de la mettre à jour avec ce qui se fait en ce moment. Cependant **mettre à jour c'est aussi tenir compte de l'inflation.** Or le texte qui est actuellement en discussion a le défaut majeur de ne pas en tenir compte, et plafonne en 2009 les aides pour l'eau aux mêmes montants que ceux adoptés en l'an 2000. Or entre les deux dates, le prix de l'eau a augmenté de 37%. **Le prix de l'eau augmente plus vite que l'indice des prix.** Un texte est en cours de discussion et il ne répond pas aux objectifs, en ce sens qu'il plafonne implicitement de façon excessive les aides. Excessive pourquoi ? Parce que dans un tiers des départements ce plafond est déjà dépassé par la réalité et dans deux tiers, il n'est pas atteint. Donc il y a déjà un tiers des départements qui dépensent plus que le plafond de cette convention. Dans les autres où le plafond n'est pas dépassé cela ne résulte pas du fait d'une trop grande mise à disposition des fonds mais d'une certaine réticence à attribuer des aides pour l'eau que l'on observe dans l'analyse des pratiques des FSL. Une Convention Solidarité-Eau avec un plafond archaïque ne doit pas être acceptée. Il faut tenir compte, ce que ne fait pas la convention, du fait que la proportion de pauvres varie d'un département à un autre avec un facteur trois entre riches et pauvres. Dans la convention il n'est pas prévu de mécanisme pour mieux aider ceux qui en ont le plus besoin. Le mécanisme est un peu frustré dans sa conception et il pourrait être amélioré.

L'interdiction des coupures, c'est fantastique ! Pour tous les bénéficiaires des FSL, soit 350 000 ménages, elle est acquise et devrait bien fonctionner. Sauf qu'il serait préférable, à condition que cela soit possible partout, qu'au lieu d'avoir le maintien de l'eau sans limite pour les gens qui ne payent pas d'installer des réducteurs de pression chez ceux qui exagèrent. Cela est constaté dans plusieurs syndicats et régions.

L'article 1 de la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques (LEMA) fixant le droit de chacun à une eau distribuée dans des conditions économiquement acceptables par tous, le droit à un prix abordable, est un droit nouveau et peu de pays l'ont. Il y en a cependant une trentaine qui ont des textes équivalents. Depuis deux ans, il existe un protocole au traité de Lisbonne qui érige le prix



abordable au rang des droits et des valeurs de l'Union Européenne. Autrement dit **ce qui relevait du discours politique devient du droit européen. Ce droit est déjà inscrit dans la loi française.** Les mots sont différents mais l'idée est la même. Nous sommes donc face à une nouveauté intéressante qu'il faut mettre en pratique.

Mais qu'est-ce qu'un tarif abordable ? C'est extraordinaire ! Personne ne le sait ! Qui en discute ? Quels sont les symposium ou les lieux dans lesquels on réfléchit sur le sujet ? A ma connaissance, il n'existe rien. En Angleterre c'est en pratique depuis plusieurs années. Méfions-nous ! L'Angleterre ne l'a pas mis en place, elle en a parlé. Elle évoque un objectif mais elle ne fait rien. Au delà du discours c'est zéro ! Il faut aller en Irlande du Nord pour voir un gouvernement réagir et modifier sa loi pour satisfaire l'objectif qu'il s'est fixé de 3% du budget des ménages. Ceci nous donne une première indication.

Il existe plusieurs façons, au moins cinq, de définir un prix abordable. Dans les cinq façons **c'est environ 3 à 4% du budget des ménages.** Il existe donc une convergence en France pour dire que ce qui est abordable c'est à peu près ce pourcentage. Mais aucune décision n'est prise. C'est une espèce de sentiment mou. Par exemple je prends le prix moyen de l'eau payé par les ménages qui sont à 40% du revenu médian c'est-à-dire les vrais pauvres il est de l'ordre de 3,65%. Ce sont de chiffres qui reflètent la réalité et non pas une action politique. C'est 4% pour l'OCDE. Si on observe ce que payent 95% des ménages français cet indice ne dépasse pas 3,5%. Cela donne une idée de ce qu'est le prix abordable de l'eau.

Que faire pour ceux pour lesquels l'eau n'est pas abordable ?

Prenons un RMIste. Il ne va pas payer 3% de son budget mais 5% de son revenu pour l'eau. Si ce pauvre RMIste a le malheur d'aller vivre en un lieu où le prix de l'eau est à cinq euro il va payer 7% de son revenu pour l'eau. En France le plafond du prix abordable est dépassé pour certains groupes de personnes les plus pauvres et dans certaines régions, là où l'eau est chère.

C'est un problème qui ne se pose pas de manière uniforme à travers le pays. Il ne peut donc qu'être traité qu'au niveau local.

Comment faire un tarif social? Qui interviendrait si l'indice est dépassé ? Si le tarif social devait être prélevé au budget des services publics cela ne poserait pas de problème particulier. **Seulement, les caisses sont vides.** S'il doit être payé par les usagers de l'eau, ce qui est le cas pour l'électricité et pour le gaz, si ce sont les usagers de l'eau qui doivent venir en aide pour financer le système il faut procéder à un gymkhana dans le texte de la loi. Il faut le faire en satisfaisant à l'exigence de protection de la vie privée, c'est-à-dire que l'on n'a pas envie dans un immeuble d'aller raconter au syndic que l'on est pauvre et que l'on a droit à une aide. On veut le garder secret. Il faut donc que l'aide vienne d'ailleurs. Nous ne sommes donc pas en mesure de créer un tarif social habituel. **Il faut créer un système avec la création d'un organe de gestion des réductions dues à la pauvreté.** Cet organe vérifie la validité et définit le montant de l'aide qui doit être accordée et la verse directement par chèque au bénéficiaire. Pendant longtemps nous avons cru que c'était impensable et c'est ce qui se passe aujourd'hui pour le gaz et pour le fuel. Depuis deux ans, il existe des primes ou des aides pour des personnes vivant en immeubles et qui n'ont pas de compteur individuel. L'absence de compteur individuel est un obstacle qui peut être surmonté et qui l'a été. La loi a été adoptée, il ne reste



plus qu'à l'appliquer à l'eau. C'est un chantier à venir quand nous saurons ce qu'est l'eau à un tarif abordable. Nous pourrions ainsi savoir combien de ménages en bénéficieront. Après nous discuterons de savoir qui paiera mais pas d'illusion, quelles que soient les opinions politiques des uns et des autres les caisses sont vides.

- **Pierre VICTORIA**

Lorsque j'ai lu votre premier manuscrit, il était écrit qu'il y avait 45 000 bénéficiaires au titre du FSL et aujourd'hui votre livre en annonce 52 000. Il y a donc eu une lente amélioration de la situation qui découle de nouvelles données sur ces quelques mois. **L'objectif étant, pour l'efficacité du FSL, que 90 000 personnes devraient bénéficier d'aide au lieu de 52 000 aujourd'hui.**

En pourcentage de pouvoir d'achat, on est, en moyenne en France, à moins de 1% pour les dépenses d'eau. Nous sommes sur une logique de ménage moyen avec un prix moyen de 3 euros du m³. Le pire serait que l'on soit très pauvre dans une ville très chère. Même si le pire n'est jamais loin, ce dont nous parlons est sur une logique des extrêmes.

DEBAT

- **Patrick FLICOTEAUX, Secours Catholique**

Il y a de plus en plus de personnes qui viennent dans nos permanences et qui demandent des aides au niveau de l'eau. Nous savons très bien, comme l'a rappelé Henri SMETS, que ce n'est pas dans ce domaine-là que les dépenses sont les plus importantes. **Si l'on en vient à demander des aides à ce niveau-là et c'est de plus en plus fréquent c'est bien qu'il y a une augmentation de la pauvreté.** **Lorsque nous intervenons auprès des Maires,** comme auprès du Président du syndicat de communes de Roissy-Porte de France soit quinze communes et cinquante mille habitants, **ils ne connaissent pas les dispositions du FSL.** Pourquoi ? Tout simplement parce que dans le département il n'existe pas de convention avec le FSL. Alors les Maires font payer par le CCAS, et une aide provenant d'un CCAS ne met pas à l'abri des coupures d'eau. C'est à ce moment là que les Maires disent qu'ils vont intervenir auprès des Conseillers généraux pour demander qu'une convention soit signée au niveau du département. Il faut faire en sorte que ces aides soient plus utilisées. Sur dix Maires que nous avons rencontrés, huit ne connaissaient pas l'existence du dispositif. Pareil pour les services sociaux.

En dehors de l'aide apportée à ceux qui ont des dettes, le problème reste entier de savoir quelle aide apporter. Car pour avoir droit au FSL il faut déjà avoir des dettes. Or il y a des pauvres qui sont de bons payeurs et font tout pour payer, et il y a les pauvres qui sont de mauvais payeurs et qui se font aider quand même.

Notre action devra plus se porter vers une démarche auprès des pouvoirs publics et des collectivités locales pour tenter d'aboutir à un **tarif social de l'eau** comme pour l'électricité ou pour le gaz.



- **Gérard PAYEN, président d'AQUAFED**

Le droit à l'eau s'est amélioré au cours de ces dernières années puisque à l'époque où je m'occupais de l'alimentation en eau nous n'avions rien. Il n'existait aucun dispositif. Je m'aperçois que le Fonds Solidarité Logement avec ses conventions a permis de traiter les difficultés d'un certain nombre, tout à fait appréciable, de personnes. Cinquante deux mille, c'est déjà bien.

Il y a deux éléments choquants.

Le premier c'est **qu'un tiers des départements se soit exonéré du FSL**, et ce n'est pas pour autant qu'il n'y a pas de pauvres dans ces départements. **Le droit à l'eau n'est pas uniforme en France**. Je ne sais pas ce que l'on peut faire pour contraindre ces départements. Il va falloir s'atteler à régler ce problème.

Le second, **il est bizarre que pour les plus démunis en France, les opérateurs publics et les opérateurs privés ne soient pas logés à la même enseigne**. Cela est étrange. Nous sommes dans un pays curieux. J'ai compris qu'ils ne payaient pas de la même façon, qu'il y en a qui contribuent volontairement et d'autres qui ne contribuent pas.

Je suis très frappé qu'il n'y ait pas de droit, mais une possibilité. Les personnes les plus démunies ont la possibilité d'aller demander de l'argent quelque part et s'il y en a dans la caisse du FSL on veut bien leur en donner.

Lorsque vous donnez des statistiques sur le coût moyen de l'eau par rapport au revenu des ménages, que ce soit 2%, 3% ou 5%, à chaque fois, les chiffres donnés sont des moyennes concernant par exemple les 40 000 personnes faisant partie des 40% en dessous du revenu médian. Connaître les moyennes n'est pas utile car elles ne peuvent pas définir un droit. En effet, autour de la moyenne, il y a des fluctuations et si, en France, les gens qui sont en dessous de 40% du revenu médian payent 3,65% de leur budget d'eau cela peut vouloir dire que pour certains cela représente près de 7%. **La constatation de la moyenne ne me paraît pas suffisante pour tenter de trouver le plafond qui permettrait au niveau individuel de définir une règle**.

- **Olivier JACQUE, Ville de Paris**

Le FSL n'est pas une aide aux pauvres mais une aide à des personnes en difficulté temporaire. Ce n'est pas la même chose. Les personnes en difficulté financière n'ont pas droit au FSL si c'est une situation sur le long terme.

Il y a eu un FSL en deux étapes. La deuxième concerne l'énergie et l'eau. Elle est un complément de la première. Elle n'est pas mise en œuvre partout parce qu'elle est plus récente.

Il ne faut pas confondre, la situation dans les pays en voie de développement et des pays développés. Nous sommes tous d'accord sur le fait que l'on doive, dans un pays comme la France, **viser l'aide à la personne et non pas une aide au produit**. Cela semble fondamental. Il faut aider les gens qui en ont besoin et non pas le produit quand on sait que la très grande majorité n'a pas besoin de cette aide.

Politiquement, lorsqu'on interroge les élus, quelles que soient leur opinion, la répartition du paiement entre l'impôt, c'est-à-dire le citoyen, et l'usager, le



consommateur, **beaucoup considèrent que c'est l'impôt qui doit aider les plus pauvres et non pas l'utilisateur.**

Il existe des **problèmes de seuil** qui font que l'on peut très vite passer de la personne aidée à la personne aidant pour des écarts très faibles.

Sur l'aide à l'électricité le dispositif est très onéreux en frais de structure. Entre le tiers et la moitié de ce qui est payé par les gens constitue des frais de structure qui ne vont donc pas en aide aux usagers de l'électricité.

Multiplier les aides entraîne des frais importants qui sont une déperdition qui ne va pas vers les gens qui en ont besoin. Il faut s'interroger, dans un pays où il y a un droit à l'eau et au logement, si l'eau et l'électricité doivent être déconnectées du logement et **s'il ne faut pas parvenir à une aide au logement qui intègre tout ce qui s'y rattache, l'eau, l'électricité, et le chauffage**, de manière à ce que les gens qui en ont besoin aient véritablement la possibilité de se loger avec les services qui tournent autour. C'est plutôt par l'APL que l'on pourrait trouver une voie pour aider les personnes.

Enfin, il ne faut pas oublier que **dans un pays comme le notre quand on parle de pauvres, de gens qu'il faut aider, il y a une part importante qui est désocialisée** et qui par ce fait est très difficile à aider car elle ne bénéficie pas de tous les services d'aides qui existent déjà pour le logement ou d'autres produits.

▪ **Henri SMETS**

Je voudrais lire le texte sur le financement du FSL : « *une convention est passée entre le département d'une part et les représentants de chaque distributeur d'eau d'autre part afin de définir le montant et les modalités de leur concours financier au FSL.* » Ce texte a été mis en œuvre par la FP2E à travers les conventions départementales, même s'il n'y en a que soixante dix en vigueur. J'ai cherché vainement à avoir une ou plusieurs descriptions des accords avec les régions.

Deux poids, deux mesures. Une loi et deux manières de l'appliquer. Les régions gèrent les choses autrement mais comment et selon quelles dispositions réglementaires, nous ne savons pas. Quelle est la conséquence ? Comme il n'y a pas d'accord avec le FSL, nous sommes dans une situation de flou total. Si la personne va être « débranchée » ou « rebranchée » à ses frais, que peut-elle attendre ? Le système relève plus du CCAS, maintenu envers et contre tout.

Ce qui est bizarre c'est que bien que le texte précise « une convention est passée », c'est obligatoire, il y en a qui l'interprètent en lisant « une convention sera éventuellement passée ». Ce qui n'est pas la même chose.

A propos de la fixation du plafond, il n'y a aucune manière automatique de le fixer, aucun critère ne s'impose. C'est un choix politique et il est fait en comparant différentes approches pour arriver à quelque chose de raisonnable.

Le fait que 3,65% serait un bon plafond c'est un chiffre, pas autre chose. La mesure qui sera prise et le seuil à partir duquel elle sera prise sont deux affaires différentes. D'ailleurs, le chiffre qui sera utilisé dépendra de la mesure elle-même. Par exemple si toutes les dépenses sont plafonnées au delà de 4%, personne ne peut payer plus que 4% de son budget. C'est un type de mesure, mais une autre peut être prise. Toute personne qui a plus de 3% reçoit 50% de la différence entre ce qu'elle paye et



ces 3%. C'est une autre façon. Plusieurs mesures raisonnables peuvent être inventées et en fonction de l'une d'elles, le seuil est choisi. Tout ça ne peut être que le résultat d'une discussion, encore faut-il l'entamer, car il n'y a aucune discussion sur ce qui est économiquement acceptable et sur qui doit être fait pour compenser.

La seule manière de résoudre le problème des tarifs sociaux dans le cas des villes c'est l'aide à la personne car il n'y a pas de compteurs individuels, notamment à Paris. Cette aide à la personne peut être modulée mais toute la difficulté consiste à la faire payer. Si elle est payée par le budget social de la municipalité pourquoi pas ? C'est ce que fait la Ville de Paris pour l'électricité. Elle peut être payée par l'usager. C'est ce qui se passe pour les tarifs réduits d'EDF. Et dans le cas que j'envisageais, elle peut être payée par un système de création de catégories sociales dans le cadre de la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques (LEMA). Car cette loi a la particularité d'autoriser des discriminations tarifaires selon la catégorie sociale. Alors que jusqu'à ce jour c'était interdit. Le texte est passé. C'est surprenant, mais c'est comme ça.

Deux tarifs peuvent être envisagés : un normal et un réduit pour des catégories de personnes. Le point essentiel est de ne pas multiplier les mécanismes de contrôle et, par exemple, de se fonder sur ce qui fonctionne déjà, de donner une aide à l'eau à tous les gens qui ont droit à une aide pour l'électricité. Ce n'est pas nécessaire de recommencer. Ou à ceux qui auraient droit à une certaine APL. **Il faut accrocher le système d'aide pour l'eau à un système déjà existant.** Ainsi nous serons sûr qu'il servira à quelques chose.

Dans certaines villes, dans certains pays, les systèmes d'aide pour l'eau ont lamentablement mal fonctionné. Citons Barcelone et l'Angleterre. Ils ont été si mal utilisés qu'à Barcelone il a été supprimé et en Angleterre il ne sert à rien. Tout ça parce que les mécanismes utilisés étaient tellement humiliants pour obtenir une aide pour l'eau, de l'ordre de 60 ou 90 euro par an, que les gens n'en ont pas fait la demande.

Il faut une solution automatique, sinon ça ne marchera pas.

▪ **Jean-Louis OLIVER, Académie Eau**

Je voudrais interroger Henri SMETS **sur les aspects internationaux européens.** Vous avez fait allusion à un protocole signé à Lisbonne. A-t-il été ratifié et si oui à quel stade en est-on ? Est-ce que la commission de Bruxelles a été saisie également des conséquences de ce protocole pour essayer de rédiger des directives ? Enfin, quel est l'état du droit comparé chez nos principaux partenaires ? Il est fait allusion à l'Espagne, à la Grande Bretagne, à l'Irlande. Quels sont les progrès marqués dans ce domaine ?

Enfin, quels sont les développements intervenus au niveau des Nations Unies à la suite des décisions prises le mois dernier, en partie grâce à la France, en ce qui concerne **la reconnaissance du droit à l'eau au niveau mondial ?**



- **Pierre-Frédéric TENIERE-BUCHOT, Conseil Mondial de l'Eau**

A partir de ce qui vient de nous être expliqué à propos des conventions privées et des conventions régies, **Il serait bon de réagir à l'effet d'annonce des lois telle que la LEMA ou celle du Grenelle de l'Environnement.** Tout le monde à l'impression qu'il se passe quelque chose, et en fait il n'est fait qu'une déclaration non suivie d'effets. La loi a été votée, bien votée, mais nous ne voyons pas pourquoi elle n'est pas mise en application. Il y a quelque chose qui ne fonctionne pas. **Les parlementaires ont un devoir de suivi de ce qu'ils votent.**

La Fédération nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR) a expliqué **les conséquences de la répercussion d'une augmentation du prix de l'eau avec la mise en place d'un tarif social** dans l'hypothèse où le budget public ne prendrait rien en compte puisque les caisses sont vides. Cela se répercuterait sur les tarifs et il serait intéressant de préciser les ordres de grandeur établis sur des moyennes, car il faut bien avoir des moyennes. Il existe ensuite toutes sortes d'études statistiques avec des calculs sur ce qui est acceptable. Cela permet de dire que l'on prend 90% et non pas les extrêmes. Ce n'est pas compliqué. Qu'est-ce que cela engendrerait comme augmentation du prix de l'eau ? **Le prix de l'eau est libre.**

Dans « Fonds de Solidarité au Logement », il y a le mot logement. Or il y a des gens qui sont pauvres et qui n'ont pas de logement. Ils sont dans domicile fixe. Est-ce que grâce à la loi, ils sont considérés comme des citoyens ? S'ils ont droit à un accès à l'eau que peut-on faire pour eux, sachant que ce n'est pas le FSL qui leur viendra en aide ? Quand je m'occupais des populations nomades, des gitans, des manouches, des tziganes, j'essayais de faire respecter un droit à l'eau. Normalement, il y avait droit mais je n'ai pas rencontré un enthousiasme fou de la part des municipalités. C'est le moins que j'en puisse dire.

- **Henri SMETS**

Le protocole qui instaure la reconnaissance de la valeur européenne du prix abordable est le protocole numéro 9 au traité de Lisbonne, signé en 2007. Il est amené à être ratifié par tous les Etats membres d'ici à deux ans, mais dans ce domaine rien n'est sûr. C'est un protocole extrêmement important. C'est une partie du traité de Lisbonne. Si le traité entre en vigueur, ce qui paraît probable, le protocole aussi. Par conséquent, il faudra se pencher sur ce qu'est un prix abordable. La Commission a déjà commencé. Elle l'a déterminé et adopté les directives pour le prix de la Poste et des communications téléphoniques. Pour l'instant à Bruxelles, les discussions portent sur l'électricité et le gaz. Une fois que ces sujets auront été traités, nous serons obligés d'étudier le prix abordable de l'eau. Une fois les directives électricité et gaz obtenues, il sera nécessaire que la Commission s'occupe de l'eau. Mais tout ne peut pas être fait en même temps.

Au niveau européen, le droit à l'eau est reconnu explicitement par la moitié des pays et il en voie de devenir une obligation contractuelle dans le cadre du protocole « eau et santé » qui dit que « les états mettent en œuvre l'accès à l'eau et les états mettent en œuvre l'accès à l'assainissement ». Il est difficile d'avoir des textes plus forts sur le plan international.



Au niveau de l'ONU, la Commission des droits de l'homme vient de nommer un expert indépendant qui recueille des études de cas de bonnes pratiques en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement. La France devra montrer qu'elle a de bonnes pratiques. Ce sera l'occasion de montrer les aspects positifs de l'ensemble des mesures mises en place. Par exemple il n'y a que trois systèmes équivalents au FSL en Europe. En Belgique, en Hongrie et en Angleterre. Ce n'est pas beaucoup. Il n'y en a pas ailleurs. Le seul inconvénient est que le système français est le plus mesquin des quatre. Ce qui ne se justifie absolument pas car ce n'est pas une question de pauvreté. Les Belges et les Français ont les mêmes revenus et les mêmes problèmes. Quant aux Anglais ils ont une eau très chère.

Effectivement, **il faut réagir aux effets d'annonce. Je remercie le Cercle Français de l'Eau de m'ouvrir une tribune, pour dire que l'article 1 de la LEMA n'est pas mis en application, et qu'il faut que les autorités compétentes se penchent sur cette question pour corriger cela.** Il faut passer à la discussion et faire qu'il soit trouvé un consensus sur la définition d'un prix abordable de l'eau. Qui doit le faire ? Faut-il la laisser entièrement entre les mains des Parlementaires ou est-ce plutôt à nous de commencer à réfléchir et à leur expliquer le résultat de nos réflexions ? Je crois que le Cercle Français de l'Eau a un rôle à jouer. C'est peut-être un sujet pour un futur symposium « que veut dire l'article 1 de la LEMA et comment va-t-on le mettre en application ? ».

Sur l'évaluation de ce que cela coûterait, différents calculs peuvent être faits. Pour l'instant la mise en œuvre du FSL revient à environ dix millions d'euro et même s'il était doublé cela ne ferait que vingt millions. Si un tarif social de l'eau était créé, cela pourrait monter jusqu'à cent millions. Tout dépendra de la générosité du système. Compte tenu du fait que le chiffre d'affaire « eau et assainissement » est de onze mille millions d'euro ce n'est pas ça qui va augmenter le prix de l'eau de façon considérable.

Ce qui va augmenter le prix de l'eau ce sont les augmentations déjà annoncées et qui atteignent 20%. Or ici nous sommes dans l'ordre du 1%. Il y a un sérieux écart. **S'il y a une augmentation du prix de l'eau due à une meilleure prise en compte sociale, elle sera noyée dans les autres augmentations annoncées.**

Le droit à l'eau ce n'est seulement avoir le droit à avoir de l'eau au robinet, c'est aussi avoir de l'eau propre et de ne pas s'occuper de l'assainissement. L'assainissement va impliquer des dépenses considérables supplémentaires et c'est pour ça qu'une augmentation de 20% à terme du prix de l'eau est envisageable. Actuellement le prix de l'eau augmente de 1% par an.

Quant aux SDF, la solution est en rapport avec les bornes fontaine. Malheureusement il y en a beaucoup qui ne donnent pas d'eau en hiver. **Quant aux nomades, ils ont droit à un système de fourniture d'eau, fourniture de toilettes sur leur site d'accueil, mais ce droit n'est respecté que dans la moitié des cas.** Et ce malgré les 80% de subvention qui proviennent du département. Pourquoi ? Parce que les Maires n'en veulent pas. C'est un droit qui est manifestement violé. C'est une population minoritaire et mal vue pour laquelle rien n'est fait.

Pour ce qui est de **la référence au choix des indices**, j'ai utilisé cette technique pour cadrer ce qui est habituellement payé, donc des chiffres de l'ordre de 3 et 4%. Au delà nous sommes « off limit » et cela correspond à une situation anormale.



Supposons que le prix à ne pas dépasser soit fixé à 3,5%, pour mettre en œuvre ce texte il faut le faire au niveau des municipalités car le prix de l'eau varie entre 2 et 5 euro du m³ d'une ville à l'autre et le 3,5% n'interviendra que pour les RMIstes dans les communes à 4 et 5 euro du m³. Dans les autres il y aura très peu de bénéficiaires.

Par exemple à Paris, il y a peu de bénéficiaires. En revanche en banlieue l'écart est énorme. Le prix monte jusqu'à 4 euro du m³ au lieu de 2,80. Et où sont les pauvres ? Ils sont le plus souvent en banlieue.

Si on regarde géographiquement où l'eau est chère c'est dans le Nord et où sont les pauvres ? Dans le Nord ! Que fait-on pour eux ? Pas plus qu'ailleurs !

- **Pierre VICTORIA**

A propos des gens du voyage, je vous assure que pour les élus c'est un problème extrêmement douloureux et difficile. C'est un des problèmes les plus complexes de la vie locale. Je ne voudrais pas que l'on jette la pierre aux élus sur ce sujet.

- **Bertrand CHARRIER, Fondation Chirac**

Quand les gens reçoivent dans le cadre du FSL une aide pour l'électricité, que se passe-t-il pour l'eau ? Est-ce qu'ils payent leur électricité et est-ce qu'ils payent leur eau ? Et s'ils ne le font pas que se passe-t-il, puisque les coupures sont interdites ?

- **Tristan MATHIEU, Veolia Eau**

Nous sommes globalement fiers de ce qui se fait au sein des FSL. Ce n'est pas qu'un effet d'annonce. Nous sommes partis de pas grand chose pour parvenir à soixante-dix conventions signées. C'est une bonne couverture du territoire. Nous travaillons tous les jours pour l'améliorer. C'est une bonne chose de promouvoir une certaine homogénéisation.

Ma crainte est la boulimie à toujours vouloir plus légiférer et que les bonnes intentions soient peu productives par rapport à un système qui demande à être optimisé. Je crains qu'une tarification sociale mise en place par les collectivités grâce à la LEMA démobilise sur le FSL qui a pour avantage de ne pas connaître des effets de seuil de revenu. Les personnes ayant du mal à payer leur facture sont aidées. Tout le système tarifaire est basé sur un niveau de revenu et, évidemment, à un moment donné, il crée pour pas grand chose un effet dont la conséquence est de passer d'aidé à aidant.

- **Arnault COMITI, FENARIVE**

Quelle est l'autorité en France qui contrôle la mise en application du droit à l'eau? Faut-il en créer une ? En Hongrie, l'inspection de la protection des consommateurs veille à la régularité de ce droit.



- **Henri SMETS**

Dans le cas de l'eau, lorsqu'une personne reçoit un chèque du FSL il n'y a pas de condition obligatoire. Normalement elle doit payer une partie de sa facture. **Couper l'eau de quelqu'un qui a une aide du FSL, que cette aide soit pour l'électricité, le logement ou l'eau, est aujourd'hui interdit.** Cela pose un problème, **c'est un pousse au crime.** L'eau ne peut plus être coupée, la personne reçoit l'argent et peut le dépenser comme bon lui semble. Il faut réfléchir à un correctif, comme ce qui se fait dans certaines régions, consistant à installer des réducteurs de pression pour ceux qui font profession de ne pas payer.

Pour avoir une idée objective de ce qui se passe il est utile de regarder ce qui s'est produit dans le secteur de l'électricité où dans un premier temps il y avait l'équivalent du FSL et où, malgré l'existence du système, une tarification sociale a été créée. Une analyse de l'utilité pour l'électricité permettrait de déduire quelque chose de plus concret pour l'eau. Par exemple pour l'effet de seuil. Les règlements intérieurs de certains FSL refusent toute aide pour l'eau lorsque la personne a un revenu deux fois supérieur au RMI. D'autres FSL appliquent un effet plus progressif. Cela varie de l'un à l'autre. Il n'existe aucune règle fixe pour tous.

En ce qui concerne une Autorité devant veiller à la mise en application du droit à l'eau, je n'en ai pas entendu parler et cela me paraît créer une juridiction supplémentaire. **Ce qui serait préférable c'est d'utiliser ce qui existe, de le faire fonctionner et de poursuivre les municipalités qui ne se conforment pas à la loi.** Il a fallu que la Cour de Luxembourg intervienne dans le domaine de l'assainissement pour que certaines municipalités se mettent à bouger et respectent le droit communautaire.

Si un tribunal français se mettait à intervenir pour mettre en application la loi sur les gens du voyage, nous n'aurions pas le constat d'échec actuel. Ce n'est pas parce que c'est pénible qu'il faut les oublier !

- **Gérard PAYEN, AQUAFED**

Je fais une remarque en tant que représentant d'une organisation internationale, la Fédération Internationale des Opérateurs Privés des Services d'Eau, Aquafed. Elle regroupe des praticiens, des gens qui sont confrontés tous les jours aux problèmes d'accès à l'eau de toutes les populations y compris les plus démunies. Il y a plus de deux ans, cette Fédération a fait une déclaration de soutien du droit à l'eau en disant que **reconnaître le droit à l'eau c'est bien, mais qu'il y a deux choses à faire, l'une qui est de définir les droits et obligations des autorités publiques en charge, et je crois comprendre qu'en France c'est plus ou moins bien fait. L'autre est que même si une autorité en a la charge encore faut-il qu'elle s'occupe véritablement de mettre en application ces dispositifs et donc qu'il y ait quelqu'un qui soit mandaté.**

J'ai une autre remarque liée au **tarif social**. Je suis très inquiet de l'entendre. Cela a été utilisé par beaucoup de gouvernements pour vendre des dispositifs qui n'aident pas véritablement les gens les plus démunis. **Il y a une contradiction entre le mot tarif et le mot social.** Beaucoup de gouvernements ont tenté d'utiliser des dispositifs tarifaires dans l'esprit d'aider les gens les plus pauvres mais en pratique la plupart de



ces dispositifs ne fonctionnent pas. J'attire l'attention sur une étude faite par les Nations Unies il y a deux ans, le Rapport sur le Développement Humain, qui compare l'efficacité en matière sociale de plusieurs dispositifs tarifaires qui sont censés aider les pauvres, or dans la plupart des cas cela aide davantage les riches que les pauvres. **L'expression « tarif social » est inquiétante parce que, souvent, elle aboutit à l'inverse de ce qu'elle voudrait être.** L'aide par le tarif, à ma connaissance dans le secteur de l'eau, n'a jamais fonctionné en termes d'aide aux pauvres. **Ce qui fonctionne ce sont les aides à la personne qui sont des aides pour faciliter le paiement en fonction des ressources financières des individus.** Cela existe au Chili. Il a été mesuré que cela atteignait bien les personnes les plus pauvres.

Je mets en garde contre toute évolution de la situation française qui irait vers une solution tarifaire qui voudrait aider les pauvres, constatant après coup qu'elle ne les aide pas du tout. Au Maroc, il existe un tarif social qui s'appelle Transsocial qui aide tout le monde y compris les personnes les plus riches. Cela n'a plus rien de social. Je ne suis pas sûr que nous ayons intérêt à utiliser d'avantage cette expression.

- **Patrick FLICOTEAUX, Secours Catholique**

Sous l'appellation « tarif social » on met tout et n'importe quoi. C'est un système d'aide directe aux intéressés qui est le plus percutant. Il ne faut pas laisser tomber. Il existe des tarifs sociaux performants.

- **Olivier JACQUE, Ville de Paris**

Je voudrais citer un exemple qui me paraît bien fonctionner c'est celui de **Phnom Penh au Cambodge** où il y a deux choses. :

1. D'abord **un abonnement cher**. Le raccordement à l'eau est cher et il est aidé par les organismes internationaux ou par de la coopération décentralisée. C'est de l'ordre de cent dollars le branchement. Une bonne partie de la population y a difficilement accès. L'aide accordée peut atteindre les 100% du coup du branchement. Elle est modulée en fonction des revenus des gens. La Ville de Paris aide à cinq mille branchements par an.
2. Ensuite il existe **un tarif progressif pour la consommation domestique** sur trois ou quatre tranches. **Les tarifs sont différents pour les usagers professionnels.** La couverture de la population est presque totale avec de plus 80%, du moins pour la partie la plus urbanisée. Ce système fonctionne bien avec une régie bien gérée. Je pense que c'est efficace parce que ce qu'il faut savoir que 80%, peut-être 90%, de la population sont pauvres.

En France, nous ne sommes pas dans la même situation que celle d'un pays développé où nous avons une tranche relativement marginale de la population qui doit être aidée. Là nous sommes en présence de 80 à 90% des personnes qui ont besoin de cette aide. Ce n'est pas grave de l'offrir également à des gens qui n'en ont pas besoin et qui ont un niveau de confort tel qu'il n'est pas partagé dans un pays tel que celui-là. Ces gens vont consommer plus d'eau que les pauvres et à partir de là payer une partie de leur eau sur des tranches plus élevées ce qui rééquilibre les factures.



Il n'existe pas de système idéal ou alors des bureaucraties terribles pour tout compter et tout tarifer. Quand une majorité de personnes a besoin d'une aide, la tarification progressive, même si elle n'est pas idéale, apporte une solution positive.

▪ **Pierre VICTORIA**

Il y a-t-il des subventions sur le coût du branchement ?

▪ **Olivier JACQUE, Ville de Paris**

Oui. Nous n'aidons que le branchement, pas la consommation. Elle est payée par les usagers avec une grande sévérité. Pour quelqu'un qui ne paye pas ses factures le branchement est coupé. C'est de cette façon que la régie équilibre ses comptes et peut développer l'alimentation en eau des quartiers périphériques qui sont les plus difficiles.

▪ **Pierre VICTORIA**

La même situation est observable en Afrique. Il existe des prix de branchements sociaux qui sont des prix très bas définis en fonction du quartier dans lequel ils s'appliquent.

Il existe une loi et l'important aujourd'hui est de faire en sorte qu'elle soit appliquée.

La réalité est qu'il y a une contradiction entre une loi nationale qui reconnaît un droit et le fait que cette loi passe nécessairement pour son application par une collectivité territoriale, en l'occurrence le Département, chargée de la mise en œuvre. **Il existe une profonde ambiguïté sur le fait que cette loi s'impose à tous, les territoires comme les opérateurs, alors que tous ne sentent pas nécessairement liés par la loi.**

Si le CCAS prend en charge une partie ou apporte une aide, les coupures ne sont pas interdites.

Une collectivité de plein exercice peut faire ce qu'elle veut au delà de ce que la loi prévoit, mais pas en deçà.

Il y a un travail à faire de sensibilisation des Départements sur leur responsabilité entre mettre en œuvre le droit à l'eau et faire le lien, qui n'est pas immédiat, entre l'article 1 de la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques et les FSL qui relèvent de deux lois différentes. L'articulation entre les deux a été insuffisamment faite. Il faut un travail de pédagogie et de lobbying pour que les Départements mettent en application les FSL qui répondent à une obligation législative de reconnaissance du droit à l'eau. Ce travail passe avant celui qui consiste à imaginer toutes sortes de dispositifs. Le véritable objectif est de passer des 52 000 aux 90 000 qui devraient être bénéficiaires du FSL.

Il faut rappeler que le FSL est conçu pour aider lors d'une situation temporaire de précarité. Se pose alors le problème de la permanence.



On ne peut pas s'interroger sur autre dispositif sans faire passer dans la réflexion le coût économique d'un tel dispositif. Si le dispositif coûte plus cher que les montants octroyés aux bénéficiaires il y a un problème.

Il faut d'abord veiller à ce que ce qui a été voté soit appliqué et, avant d'aller plus loin, nous verrons si cela correspond bien à l'objectif que nous nous sommes fixé.

*Le CFE remercie la FNTP pour son accueil,
et Dominique CALAFURI pour sa collaboration.*

Le débat a été animé par Pierre VICTORIA, Délégué général du CFE

*Petit-déjeuner organisé et Synthèse réalisée sous la responsabilité du CFE
Crédits photographiques : CFE*

*Contact : Louise QUINCHON, Chargée de Mission
louise.quinchon@cerclefrancaisdeleau.fr*

*Cercle Français de l'Eau
36, rue de Liège
75008 Paris
www.cerclefrancaisdeleau.fr*