

N° 296

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 janvier 2013

PROPOSITION DE LOI

visant à assurer l'effectivité du droit à l'eau,

PRÉSENTÉE

Par M. Philippe KALTENBACH,

Sénateur

(Envoyée à la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'ensemble des acteurs sociaux, syndicaux et politiques sont unanimes pour constater que depuis les dernières avancées législatives de la fin des années 2000, le droit à l'accès à l'eau, qui permet à nos concitoyens d'avoir accès à l'eau potable et à l'assainissement, n'est pas effectif.

Il convient de rappeler que dorénavant, le législateur a reconnu comme droits sociaux essentiels, le droit à un logement décent qui comprend le droit à l'évacuation des eaux usées, comme un droit nécessaire à la dignité de l'homme et lui permettant d'accéder à des conditions de vie satisfaisantes (loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, codifiée à l'article 111-4 du code de la construction et de l'habitat).

Quelques années plus tard, la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a consacré ce droit expressément en ces termes : « *Toute personne physique a droit, pour son alimentation et son hygiène, à l'eau potable, dans des conditions économiquement acceptables pour tous* ».

Ce droit a été codifié dans le code de l'environnement, à l'article L. 210-1.

Cependant, après la consécration de ces droits qualifiés de fondamentaux, force est de constater que leur concrétisation n'est pas assurée.

Il est donc nécessaire d'apporter aujourd'hui une solution pérenne aux situations de précarité des personnes liées à l'augmentation constante des tarifs des factures d'eau, qui conduit une frange notable de la population française, soit à se priver de ce besoin essentiel – ou à tout le moins de le limiter – soit à s'endetter considérablement pour y faire face.

Certes, de nombreuses initiatives parlementaires ont permis d'améliorer la situation.

Ainsi, par la loi n° 2011-156 du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, le législateur a prévu la faculté, pour les gestionnaires de ces services de l'eau potable et de l'assainissement, d'opérer un prélèvement sur les recettes, afin de l'attribuer aux fonds départementaux de solidarité pour le logement, qui gère et distribue par l'intermédiaire des conseils généraux des aides aux familles, pouvant alors leur attribuer une aide en cas de situation d'impayé d'eau (codifié à l'article L. 2224-12-3-1 du code général des collectivités territoriales).

Ultérieurement, de nouvelles initiatives des parlementaires ont tenté d'assurer les mécanismes de soutien aux situations d'impayé, sans être cependant suivis par le gouvernement de l'époque (proposition de loi sénatoriale n° 109 (2009-2010) du 24 novembre 2009 ; amendement au projet de loi de finances rectificative pour 2011, Sénat, 15 décembre 2011).

Essentiellement, il est avéré que le système d'aide actuel, qui a certes, le mérite d'exister, demeure ponctuel et limité :

- **un mécanisme d'aide ponctuel** : la loi a ouvert la possibilité aux services d'eau de participer au financement des aides attribuées aux ménages en difficulté pour honorer leur facture d'eau. Un prélèvement de 0,5 % sur les recettes est attribué aux fonds de solidarité logement départementaux. Cependant, cette aide s'inscrit dans un système strictement curatif de soutien aux seuls impayés, et encore sur seule demande de l'utilisateur ;

- **un mécanisme limité** : ce système demeure soumis au bon vouloir des autorités, la mise en œuvre de ce mécanisme de prélèvement et d'attribution de la subvention au fonds de solidarité logement demeurant facultatif.

Eu égard à ce constat général, alors qu'il est observé que le prix de l'eau augmente sous l'effet des normes européennes et qu'actuellement, du fait de la crise économique virulente qui fragilise encore plus les démunis, ceux-ci risquent d'être exclus du bénéfice de ce droit fondamental d'accès à l'eau et à des conditions décentes de vie ou vont subir de manière dramatique cette nécessaire ressource.

Selon Henri Smets, membre de l'Académie de l'eau (« *La part fixe dans la tarification de l'eau des ménages* », éd. Johanet 2012) la facture d'eau de certains ménages peut atteindre 630 euros par an (90 euros

d'abonnement pour plus de 120 m³ à 4,5 euros/m³), soit près d'un mois du revenu social d'activité sociale pour un couple avec un enfant - bénéficiant de 715 euros par mois.

Il importe donc désormais de transcrire le droit à l'eau dans la réalité afin d'atteindre l'objectif législatif posé il y a près de vingt ans.

À cette fin, il est proposé de basculer désormais dans un système de soutien préventif à la facture de l'eau.

En d'autres termes, il importe de réduire, pour les plus démunis, le montant de la facture de consommation d'eau afin de leur assurer cet égal accès à l'eau en fonction de leurs besoins et usages.

Cet objectif doit nécessairement concilier deux impératifs de notre droit : l'égalité des usagers sur tout le territoire national, et le respect du principe essentiel de libre administration des collectivités territoriales, inscrit à l'alinéa de l'article 72 de la Constitution.

Eu égard à la structure des tarifs de l'eau et de l'assainissement, plusieurs méthodes d'imposition d'une tarification sociale sont envisageables.

Exposé de la structure des tarifs :

Il résulte des dispositions de l'article L. 2224-12-4 I) du code général des collectivités territoriales que : « *Toute facture d'eau comprend un montant calculé en fonction du volume réellement consommé par l'abonné et peut, en outre, comprendre un montant calculé indépendamment de ce volume, en fonction des charges fixes du service et des caractéristiques du branchement, notamment du nombre de logements desservis.* »

Le service public de l'assainissement, quant à lui, donne lieu « *à la perception de redevances d'assainissement* » (article R. 2224-19 du code général des collectivités territoriales), laquelle comprend une partie variable et, le cas échéant, une partie fixe. La partie variable est déterminée en fonction du volume d'eau prélevé par l'utilisateur sur le réseau public de distribution. La partie fixe est calculée quant à elle pour couvrir tout ou partie des charges fixes du service d'assainissement (article R. 2224-19-2 du code général des collectivités territoriales).

En application de ces dispositions, le mécanisme du tarif de l'eau et de l'assainissement repose sur une part variable calculée en fonction du

volume d'eau consommé ou prélevé, et sur une part fixe éventuellement appliquée, fondée sur les charges fixes du service.

Ainsi, s'il est avéré que la part fixe de la redevance des services de l'eau potable et de l'assainissement n'est pas légalement imposée, en revanche, le tarif de ces services doit nécessairement être calculé au regard des volumes d'eau consommés ou prélevés.

Compte tenu de ces structures tarifaires légales, trois méthodes de création d'une tarification sociale peuvent être exposées.

1) Les méthodes de tarification sociale envisageables

a) La suppression de la part fixe de ces tarifs.

Cette solution est d'ailleurs préconisée par le Conseil économique, social et environnemental dans son rapport 2009 sur les usages domestiques de l'eau, rappelée par le Conseil d'État dans son rapport annuel 2010 sur le droit de l'eau.

Si elle permet ainsi de diminuer la facture de l'eau, cette méthode est cependant critiquée, dès lors qu'elle s'avère particulièrement égalitaire puisqu'elle s'applique de la même façon à l'ensemble des situations, fussent-elles différentes.

Surtout, tous les services de l'eau et de l'assainissement n'appliquent pas cette part fixe, de telle sorte que, sur le territoire, il continuera d'exister une différence fondamentale de traitement entre les usagers les plus pauvres, selon leur lieu d'habitation, certains bénéficiant ainsi d'une réduction tarifaire et les autres non.

b) Une modulation par tranche des prix de l'eau

Une deuxième solution envisageable afin de moduler la tarification des prix de l'eau consiste à moduler le prix de l'eau potable et de l'assainissement en créant un tarif spécifique à chaque tranche de volume d'eau prélevé ou consommé.

Cette tarification a notamment pour objet et pour effet d'inciter les consommateurs à réduire leur consommation afin de bénéficier des tarifs les plus avantageux.

Cependant, cette solution ne permet pas, à notre sens, d'atteindre l'objectif du droit d'accès à l'eau, se contentant de gérer l'économie et la pénurie de la ressource aqueuse, puisque ces tarifs s'appliquent indépendamment de la situation économique et sociale des usagers.

c) Application d'un tarif spécial aux personnes les plus démunies, pour un volume déterminé

La troisième voie envisagée généralement pour assurer l'effectivité du droit à l'accès à la ressource en eau et à l'assainissement se fait en imposant aux gestionnaires de ces services de l'eau potable et de l'assainissement, la création d'une tarification progressive du service par tranches, ainsi qu'un dispositif de proportionnalité des tarifs applicables à un foyer bénéficiaire d'aides sociales.

Cette expérience, permettant de coupler tarification sociale et progressive de l'eau, a été initiée par le Syndicat mixte pour l'alimentation en eau de la région de Dunkerque (SMAERD) depuis le 1^{er} octobre 2012.

Il convient nécessairement, afin d'assurer l'effectivité de ce mécanisme, de rendre automatique l'attribution des tarifs sociaux ainsi définis par la collectivité, à l'instar du mécanisme organisé en matière d'électricité et de gaz naturel (décret n° 2012-309 du 6 mars 2012 relatif à l'automatisation des procédures d'attribution de tarifs sociaux de l'électricité et du gaz naturel).

Il importe alors de définir les assurés sociaux bénéficiant de ces tarifs.

Pour uniformiser les régimes juridiques de droit à l'accès à l'énergie et à l'eau, il est proposé de faire bénéficier de ces réductions tarifaires les assurés sociaux bénéficiaires de la couverture d'assurance-maladie universelle complémentaire, tels que visés aux articles L. 861-1 du code de la sécurité sociale et L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles.

Enfin, il convient de préciser que le service public de la distribution d'eau potable et de l'assainissement constituant des services publics locaux, il demeure acquis que le prix de l'eau et de l'assainissement demeure déterminé par chaque collectivité organisatrice du service, selon des contraintes locales auxquelles elle fait face. Il est donc exclu de légiférer sur le montant du prix de l'eau lui-même.

En revanche, le législateur est habilité à instaurer le mécanisme de tranches de consommation auxquelles les gestionnaires seront tenus

d'appliquer un tarif moindre selon, d'une part, le volume consommé et, d'autre part, la nature des usagers.

Un tel mécanisme impliquera, enfin, de respecter le principe selon lequel « l'eau paie l'eau », que ces réductions tarifaires soient reportées sur les autres usagers, domestiques ou industriels.

Il importe à cet égard de laisser au gestionnaire une liberté d'organisation et de choix, aussi bien pour déterminer le prix de l'eau, que les volumes et tranches auxquels il s'applique.

2) Solution retenue

Il nous semble donc que la troisième proposition imposant une tarification progressive de l'eau, combinée à la création d'une tarification spéciale, représente une solution pérenne face aux situations de précarité liée à l'augmentation croissante des factures de l'eau et permettra d'assurer effectivement le droit d'accès à cette ressource.

Cette tarification progressive consistera à réduire les tarifs des premiers mètres cubes d'eau consommés au sein d'une première tranche de consommation de base et d'augmenter les prix des volumes des tranches de consommation élevées.

Au sein des premières tranches de volume d'eau consommé, il sera imposé une proportionnalité du tarif prescrit appliqué aux bénéficiaires de la couverture maladie universelle, à raison d'un plafond.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

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

Article 2

- ① Après l'article L. 2224-12-3-1 du même code, il est inséré un article L. 2224-12-3-2 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 2224-12-3-2. I.* – En application de l'article 210-1 du code de l'environnement, les redevances d'eau potable et d'assainissement doivent permettre l'accès à l'eau de tous les usagers.
- ③ *II.* – Les services d'eau potable et d'assainissement adoptent une tarification progressive de ces services par tranche de consommation.
- ④ *III.* – Au sein de chaque tranche de consommation est créé un tarif social dont le montant est compris entre 30 et 70 % du prix correspondant à cette tranche. »

Article 3

Les modalités d'application de la présente loi sont déterminées par décret en Conseil d'État.

Article 4

- ① Les éventuelles conséquences financières résultant pour les collectivités territoriales de la présente proposition de loi sont compensée à due concurrence par une majoration de la dotation globale de fonctionnement.
- ② La perte de recettes résultant pour l'État du paragraphe ci-dessus est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.