

# Pour une tarification sociale de l'eau : le cadre légal à l'épreuve des exigences renouvelées des usagers en France

---

*Etude de Julia Gudefin, doctorante contractuelle à l'Institut du droit de l'Environnement (Lyon3).*

*Etude commandée par la Direction de la Prospective et du Dialogue Public pour alimenter la réflexion du Grand Lyon et de la CCSPL(Commission Consultative des Services Publics Locaux).*

*Janvier 2012*

**Direction de la Prospective et du Dialogue Public**  
**Mission Participation citoyenne**  
Contact : Juliette BONOTAUX ([jbonotaux@grandlyon.org](mailto:jbonotaux@grandlyon.org))

**Rédaction de l'étude : Julia GUDEFIN, Université Lyon 3**

## SOMMAIRE

---

<b>I. OBJECTIFS.....</b>	<b>3</b>
<b>II. MÉTHODOLOGIE.....</b>	<b>3</b>
<b>III. LE CONTEXTE JURIDIQUE .....</b>	<b>4</b>
<b>IV. LA MISE EN PLACE D'UNE TARIFICATION SOCIALE DE L'EAU .....</b>	<b>6</b>
<b>A. LA POTENTIALITÉ DU CADRE LÉGAL POUR UNE TARIFICATION SOCIALE DE L'EAU : LE DISPOSITIF PRÉVENTIF ...</b>	<b>6</b>
<b>B. LE NÉCESSAIRE COUPLAGE AVEC LE DISPOSITIF CURATIF.....</b>	<b>21</b>
<b>C. LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DE LA TARIFICATION SOCIALE : LES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL ET DU RAPPORT DE 2011 .....</b>	<b>29</b>
<b>V. CONCLUSION GÉNÉRALE.....</b>	<b>35</b>
<b>VI. LES MESSAGES FORTS .....</b>	<b>37</b>
<b>VII. LEXIQUE .....</b>	<b>40</b>
<b>VIII. BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE .....</b>	<b>41</b>

## **I. Objectifs**

L'objectif de la présente étude est double. D'une part, définir juridiquement la tarification sociale de l'eau telle qu'elle résulte des textes récemment adoptés par l'Union européenne<sup>1</sup> et la France<sup>2</sup> œuvrant pour un droit d'accès à l'eau. D'autre part, déterminer la marge de manœuvre des collectivités territoriales dans la définition d'une structure tarifaire intégrant ce droit, ces dernières pouvant, selon le cadre proposé par la combinaison des différents textes, disposer d'une certaine liberté de choix.

En tout état de cause, les éléments exposés dans l'étude ont pour objectif principal d'alimenter le débat au sein de la CCSPL tout en précisant que le contexte juridico-légal relatif à la tarification sociale de l'eau n'est pas stabilisé et que les initiatives prises par les autorités locales pour la mise en œuvre d'une structure tarifaire intégrant un volet social est expérimental.

## **II. Méthodologie**

Pour réaliser cette étude, la méthodologie employée repose sur trois étapes déterminée par l'analyse des potentialités du cadre légal pour une tarification sociale de l'eau en France :

- l'étude des normes communautaires en matière de gestion de l'eau, celles-ci définissant la marche à suivre par les Etats membres, notamment s'agissant du droit d'accès à l'eau ;
- l'étude des normes françaises –textes et jurisprudences- en matière de droit d'accès à l'eau potable, ces dernières fixant des conditions délimitant un cadre juridique pour la mise en œuvre du droit d'accès à l'eau potable ;
- l'étude des normes non réglementaires –essentiellement des rapports- qui viennent préciser, à travers des recommandations, le sens et la portée de certaines dispositions législatives. L'analyse critique de ces dernières est également agrémentée d'articles de doctrine. *Les références sont mentionnées dans la bibliographie.*

---

<sup>1</sup> Directive-cadre sur l'eau (DCE) n°2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

<sup>2</sup> Loi n°2006- 1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques ; Loi n°2011-156 du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement

### III. Le contexte juridique

Le débat juridictionnel et constitutionnel est mouvant voire même houleux depuis les années 1990 concernant l'eau<sup>3</sup>. Le régime juridique de la ressource repose sur quatre grandes lois dont la dernière, en 2006, proclame le droit d'accès à l'eau pour tous dans son article 1<sup>er</sup><sup>4</sup>. Cependant, ce dernier est limité dans son essence même puisque, d'une part, il est encadré par la condition selon laquelle l'eau doit être accessible « *dans des conditions économiquement acceptables pour tous* » et, d'autre part, il se heurte à un certain nombre de droits préétablis qui ont, parfois, une valeur juridique supérieure à lui.

C'est pourquoi, dans le silence de la loi concernant son application, la mise en œuvre du droit d'accès à l'eau doit nécessairement s'intégrer dans des supports juridiques existants. Ces derniers sont, notamment, la tarification de l'eau qui, par le biais de leviers juridiques, peut absorber les considérations sociales et environnementales pour atteindre l'objectif assigné par la loi, à savoir, un accès à l'eau pour tous.

Il résulte de l'ensemble du dispositif juridique que la tarification sociale repose sur deux volets :

- Un volet curatif : il relève du fonds de solidarité pour le logement (FSL) depuis 2004 géré par les conseils généraux. L'apport central de ce dispositif est la mise en place de l'interdiction de couper l'eau dès que le FSL est saisi, permettant ainsi le maintien du service d'eau chez les plus démunis.
- Un volet préventif : il s'agit de la tarification sociale proprement dite puisqu'il vise l'introduction, dans les éléments composant la facture d'eau, de considérations sociales issues de la loi<sup>5</sup>.

Cependant, en 2011, le législateur a renforcé le dispositif curatif<sup>6</sup>. La loi poursuit ainsi deux objectifs<sup>7</sup> :

- D'une part, elle vise essentiellement à **éviter les coupures d'eau chez les personnes en grande difficulté financière qui ne peuvent plus assurer le paiement de ce service.**
- D'autre part, elle **apporte un début de réponse au problème du financement des FSL.**

**Mais le rapport mettant en œuvre le droit d'accès à l'eau rendu en juillet 2011<sup>8</sup> précise que la loi de 2011 a pour objet de consolider les dispositifs existants et de se donner les moyens d'engager une politique préventive en ce domaine.**

<sup>3</sup> Notamment : CE, 10 janvier 1992, Association usagers de l'eau de Peyreleau ; CE, ass., 12 décembre 2003, Département des Landes ; CE, 8 juillet 2011, QPC, Département des Landes.

<sup>4</sup> Le Code civil de 1804 ; la loi n°84-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et la lutte contre leur pollution ; la loi n°92-3 sur l'eau du 3 janvier 1992 ; la loi n°2006-1772 sur l'eau et les milieux aquatiques.

<sup>5</sup> V. notamment l'article L. 210-1 du Code de l'environnement.

<sup>6</sup> En effet, la loi du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement pose le principe d'un prélèvement –facultatif actuellement– de 0,5% sur le montant de chaque facture d'eau des particuliers afin de permettre la mise en place d'un allègement de cette charge pour les plus démunis.

<sup>7</sup> Cette loi est d'application directe et ne prévoit pas de mesure réglementaire d'application.

<sup>8</sup> Rapport pris en application de l'article 2 de la loi du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement : I. Monteils et P. Rathouis, *Accès à l'eau et à l'assainissement dans*

Il confirme donc le fait que **la loi vise essentiellement le volet curatif** sans être clair sur les modalités d'application du volet préventif.

En conséquence, les objectifs de la loi résident davantage dans **le volet curatif** que préventif et le dispositif repose largement sur la **solidarité entre usagers**.

Il précise enfin que le dispositif curatif mis en place ne peut être efficace que si un certain nombre de **mesures d'accompagnement indispensables sont prises** et menées à terme :

- La mise en place de la **tarification progressive** (effet social si bien maîtrisée) ;
- La **limitation du recours à la part fixe** qui pénalise les petits consommateurs à faibles ressources
- **L'amélioration de l'information** des consommateurs sur les tarifs pratiqués et la connaissance des coûts
- La **généralisation des comptages individuels** sans pour autant envisager la facturation individuelle systématique de l'eau en habitat collectif
- **L'amélioration de l'accès physique à l'eau pour les personnes sans domicile fixe**.

Par conséquent, dans le silence de la loi concernant les modalités d'application du dispositif préventif, il appartient aux collectivités territoriales de fixer les contours d'une tarification sociale<sup>9</sup>.

La tarification sociale présente donc plusieurs enjeux importants :

- L'affirmation de la position d'autorité organisatrice et de la compétence des collectivités territoriales dans la fixation du prix de l'eau : c'est la collectivité qui décide et qui vote le prix de l'eau. En régie ou en délégation de service public (DSP), les collectivités territoriales sont seules compétentes pour organiser le service public de l'eau et choisir son mode de fonctionnement<sup>10</sup>. Il leur revient donc la capacité de reprendre en régie si les conditions de tarification ne sont pas acceptées par le fermier ou si un manque de transparence dans l'établissement de la facture est constaté,...
- La tarification de l'eau doit intégrer les exigences de l'accès à l'eau pour tous<sup>11</sup>.
- Les fondements institutionnels qui s'appliquent à la tarification sociale impliquent non seulement la compétence des communes et des intercommunalités en matière d'eau potable et d'assainissement, mais aussi celle des conseils généraux en matière d'action sociale.
- Le niveau de tarification de l'eau dépend de la qualité de l'eau prélevée et distribuée.

Il sera donc dégagé les marges de manœuvre des collectivités territoriales pour utiliser tout le potentiel du cadre légal au profit de la tarification sociale de l'eau en France au regard des nécessités de lisibilité, d'efficacité, de maîtrise financière et de cohérence avec les autres dispositifs.

---

*des conditions économiquement acceptables* (Rapport de mission sur la mise en œuvre de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.), Rapport CGEDD n° 007643-01, juill. 2011.

<sup>9</sup> En vertu des articles L. 2224-7 et suivants du Code général des collectivités territoriales qui donnent compétence aux collectivités territoriales pour fixer et voter le prix de l'eau.

<sup>10</sup> Art. L. 2224-7 et suivants du CGCT.

<sup>11</sup> Art. L. 210-1 du C.env.

#### **IV. La mise en place d'une tarification sociale de l'eau**

Il est donc certain que la tarification sociale de l'eau passe par la mise en place d'un dispositif préventif rendu possible par l'exploitation du potentiel législatif depuis 2006 (A). Cependant, celui-ci ne peut pas se concevoir sans que soit abordé un dispositif que l'on pourra qualifier de « curatif » destiné aider au paiement des factures d'eau des personnes en difficulté, en raison des limites rencontrées par les mesures tarifaires (B). Enfin, l'efficacité du dispositif pris dans sa totalité, préventif et curatif, ne pourra être garantie sans des mesures d'accompagnement recommandées par le Conseil économique, social et environnemental (CESE) et par les auteurs du rapport mettant en œuvre l'article 1<sup>er</sup> de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de juillet 2011 (C).

##### **A. LA POTENTIALITÉ DU CADRE LÉGAL POUR UNE TARIFICATION SOCIALE DE L'EAU : LE DISPOSITIF PRÉVENTIF**

La définition législative relative à la tarification sociale de l'eau étant imprécise, il revient aux collectivités territoriales, en vertu de leur compétence concernant la fixation du tarif du service de l'eau, de choisir les modalités d'application de ladite tarification dans les limites déterminées par la loi. Ainsi, les collectivités disposent d'une large marge de manœuvre pour intégrer les considérations sociales dans la tarification en respectant les limites posées par la loi. Elles disposent, pour cela, de plusieurs éventualités.

#### **1. L'intégration des considérations sociales dans la tarification de l'eau**

##### **a) Les fondements de la tarification sociale**

La tarification sociale suppose que 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 dès lors qu'il est possible d'établir une facturation au tarif applicable à la catégorie d'usagers correspondante<sup>12</sup>.

Ce régime a également pour vocation de mettre fin aux pratiques de livraison gratuite d'eau à des administrations ou à des bâtiments publics, qui ont pour effet de mettre à la charge des autres abonnés les dépenses correspondantes.

##### **b) Les conditions de la tarification sociale**

En vertu du principe d'égalité<sup>13</sup>, toute personne a le droit de bénéficier des services publics de manière égale, c'est-à-dire, quel que soit son statut social ou quelle que soit sa situation géographique. Ainsi, toute discrimination tarifaire relative au service public de l'eau serait, *a priori*, illégale.

Cependant, l'égalité devant les services publics n'est pas absolue. Il est donc justifié que des personnes qui sont dans des situations différentes soient soumises à un traitement juridique

---

<sup>12</sup> Couplage des articles L. 210-1 du C.env et L. 2224-12-1 du CGCT.

<sup>13</sup> Article 1<sup>er</sup> de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; principe à valeur constitutionnelle (DC, 12 juillet 1979, *Ponts à péage* ; principe général du droit (CE, 1951, *Société des concerts du conservatoire*).

différent. Une jurisprudence constante<sup>14</sup> a relevé trois cas dans lesquels la dérogation au principe d'égalité était légale : lorsque la discrimination est prévue par une loi, lorsque les différences existant entre les usagers sont appréciables ou lorsqu'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ou de l'ouvrage commande cette mesure.

Il ressort de la conjonction du droit communautaire<sup>15</sup> et du droit interne<sup>16</sup> que la différenciation tarifaire repose **sur des catégories d'usagers en fonction de leurs conditions économiques dans le but de satisfaire l'accès à l'eau pour tous**<sup>17</sup>.

**Autrement dit, la tarification sociale de l'eau prend la forme d'un aménagement de la tarification classique selon les revenus des ménages dès lors qu'elle se fonde sur des différences objectives de situation entre groupes d'usagers, directement en rapport avec l'objet ou le but du texte et dans le respect des objectifs de la loi.**

Néanmoins, il ressort clairement des débats parlementaires que le droit d'accès à l'eau **n'implique pas la gratuité de la livraison de l'eau**<sup>18</sup>.

En conséquence, la discrimination tarifaire relative au service de l'eau prévue par la loi pourrait se fonder sur deux critères : les revenus des ménages et le nombre de personnes par ménage.

#### ❖ La discrimination tarifaire en fonction des ressources des ménages

##### Le principe :

La discrimination tarifaire est possible **en fonction des ressources des ménages**<sup>19</sup> car :

---

<sup>14</sup> CE, 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques*.

<sup>15</sup> Art. 9 DCE.

<sup>16</sup> Article L. 2224-1 CGCT issu de la LEMA.

<sup>17</sup> Les discriminations peuvent découler de la loi dès lors que la différence de traitement résulte d'un motif d'intérêt général et qu'il est en rapport avec la loi qui l'établit (Cons. Const., 25 juin 1998, déc. n°98-402 : AJDA 1998, p. 735).

<sup>18</sup> « Ce droit ne suppose nullement la gratuité de l'usage de l'eau, mais l'accès **« à des conditions économiquement supportables »**. Sans doute faudrait-il ici se montrer plus explicite sur le fait que ce droit doit s'exercer dans des conditions acceptables par tous, usager, collectivité ou gestionnaire du service public de l'eau (Doc., Ass. Nat., n° 3455, 22 nov. 2006, p. 15).

<sup>19</sup> Les discriminations peuvent découler de la loi dès lors que la différence de traitement résulte d'un motif d'intérêt général et qu'il est en rapport avec la loi qui l'établit (Cons. const., déc. n° 98-402, 25 juin 1998). Ainsi, par exemple :

- l'article 123 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains permet aux autorités organisatrices de transport urbain de fixer des tarifs sociaux pour certaines catégories d'usagers, quel que soit leur lieu de résidence : « (...) les personnes dont les ressources sont égales ou inférieures au plafond fixé en application de l'article L. 861-1 du Code de la sécurité sociale, bénéficient de titres permettant l'accès au transport avec une réduction tarifaire d'au moins 50 % ou sous toute autre forme d'une aide équivalente. Cette réduction s'applique quel que soit le lieu de résidence de l'utilisateur » ;
- la « discrimination tarifaire » fondée sur le revenu des usagers est admise par les juridictions administratives : « Eu égard à l'intérêt général qui s'attache à ce qu'un conservatoire de musique, qui constitue un service public municipal à caractère administratif, puisse être fréquenté par les élèves qui le souhaitent, sans distinction selon leurs possibilités financières, un conseil municipal peut, sans méconnaître le principe d'égalité entre les usagers du service public, fixer des droits d'inscription différents selon les ressources des familles, dès lors notamment que les droits les plus élevés restent

- Elle se fonde sur des préoccupations d'un ordre autre que purement économique : elle vise en effet à satisfaire l'intérêt général, représenté par le droit d'accès à l'eau, en lien avec l'objet du service public de l'eau.
- Elle constitue souvent une condition d'application du principe d'égalité car elle **permet l'accès de tous au service de distribution d'eau** et peut ainsi être interprétée comme entrant dans l'objet même du service.

### Les limites :

L'application de la tarification sociale est restreinte à trois limites :

- La finalité de l'usage de l'eau : les conditions de la différence de tarification en fonction des ressources dépendent de la **finalité** poursuivie par l'usage. Ainsi, la tarification sociale doit être limitée à **l'alimentation et l'hygiène**<sup>20</sup>. Elle exclue donc de son champ d'application les usages domestiques autres que « non compressibles » : remplissage des piscines, arrosage des pelouses.
- Le plafonnement de la tarification : **le tarif le plus élevé appliqué ne doit pas dépasser le coût effectif du service rendu**<sup>21</sup> pour éviter la prise en charge par des usagers du coût du service dispensé à d'autres usagers. Il n'y a pas de rupture d'égalité entre les charges publiques à faire bénéficier à certains usagers d'un tarif plus faible grâce à une prise en charge partielle du montant du service par le budget communal<sup>22</sup>.
- La caractéristique obligée : une tarification « au tarif applicable à la catégorie d'usagers correspondante ». Elle doit donc être **proportionnelle**, c'est-à-dire adaptée à la situation de la catégorie considérée, quelle qu'elle soit, et nécessairement différente des autres catégories.

### ❖ La discrimination tarifaire en fonction du nombre de personnes par ménage

#### Le principe :

La tarification sociale pourrait prendre en compte le nombre de personnes présentes au sein du ménage puisque celui-ci, influant sur le volume d'eau consommé, pèse également sur les ressources des ménages. Cette solution repose sur les nécessités d'intérêt général en lien avec l'objet du service public de l'eau. Elle est envisagée par la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions concernant les services publics facultatifs. Elle pourrait donc s'étendre au service public de l'eau, certes obligatoire, dans la mesure où ce dernier rend effectif le droit d'accès à l'eau prévu par la loi. Certains auteurs encouragent l'application de ce critère<sup>23</sup> qui est déjà mis en place dans certains pays d'Europe<sup>24</sup>.

---

inférieurs au coût par élève du fonctionnement de l'école» (CE, 29 déc. 1997, Cne de Gennevilliers, req. n° 157425 (1re esp.) et Cne de Nanterre, req. n° 157500 (2e esp.)).

**Par extension, l'accès à l'eau** devrait ainsi pouvoir reposer sur des tarifs différents selon les ressources des ménages. Cependant, la jurisprudence ne s'est prononcée en ce sens que s'agissant de services publics dont la création par les communes n'est pas obligatoire contrairement à celui de distribution de l'eau. Cette jurisprudence a d'ailleurs été systématisée par la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, dont l'article 147 dispose : « les tarifs des services publics administratifs à caractère facultatif peuvent être fixés en fonction du niveau de revenu des usagers et du nombre de personnes vivant au foyer, **les droits les plus élevés ainsi fixés ne peuvent être supérieurs au coût par usager de la prestation concernée** ».

<sup>20</sup> Art. L. 210-1 du Code de l'environnement.

<sup>21</sup> CE, 29 décembre 1997, *Commune de Gennevilliers*.

<sup>22</sup> CE, 20 mars 1987, *Commune de La Ciotat*, req. n° 68507.

<sup>23</sup> Cf. Conseil d'Etat, *L'eau et son droit*, rapport public 2010.

### **La limite :**

Néanmoins, la tarification sociale devra être plafonnée : les tarifs fixés les plus élevés **ne pourront être supérieurs au coût par usager de la prestation concernée.**

#### **c) Les contraintes légales et communautaires pesant sur la tarification**

Dans tous les cas, la tarification sociale devra prendre en compte certains principes définis par la loi et par la DCE.

Tout d'abord, **la détermination de ces tarifs par catégorie doit nécessairement tenir compte des principes définis par la loi<sup>25</sup>.**

Il en ressort que :

- *La part variable* (proportionnelle aux volumes d'eau consommés) est **obligatoire**
- *La part fixe* est **facultative**.

Ensuite, il ne faut pas non plus omettre les modalités de la tarification telles qu'elles ont été définies par la DCE qui précise que toute tarification doit en effet reposer sur une contribution « appropriée à la récupération des coûts des services de l'eau »<sup>26</sup>.

Par ailleurs, la DCE précise que **la politique de tarification de l'eau doit inciter les usagers à utiliser les ressources de façon efficace et contribuer ainsi à la réalisation des objectifs environnementaux** que ce soit pour la tarification de la distribution de l'eau comme pour celle de l'assainissement<sup>27</sup>.

En conséquence, les conditions d'une différence de tarification entre catégories d'usagers sont encadrées par la loi. Néanmoins, il ressort de l'ensemble de ces considérations que la question du niveau ou des modalités de tarification n'est pas solutionnée, les débats parlementaires étant muets sur ce point.

---

<sup>24</sup> Cf. *infra*.

<sup>25</sup> Article L. 2224-12-4 du CGCT : « I.-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 ».

<sup>26</sup> La contribution est établie sur la base de « *l'analyse économique réalisée conformément à l'annexe III et compte tenu du principe du pollueur-payeur* ». **Selon cette annexe III**, « l'analyse économique doit comporter des informations suffisantes et suffisamment détaillées (compte tenu des coûts associés à la collecte des données pertinentes) pour a) effectuer les calculs nécessaires à la prise en compte, en vertu de l'article 9, du principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, compte tenu des prévisions à long terme de l'offre et de la demande d'eau dans le district hydrographique et, le cas échéant; une estimation des volumes, prix et coûts associés aux services liés à l'utilisation de l'eau, et une estimation des investissements pertinents, y compris la prévision de ces investissements; b) pour apprécier, sur la base de leur coût potentiel, la combinaison la plus efficace au moindre coût des mesures relatives aux utilisations de l'eau qu'il y a lieu d'inclure dans le programme de mesures visé à l'article 11 ».

<sup>27</sup> Art. 9 DCE.

Il est donc possible d'intégrer les considérations sociales dans la facture d'eau de diverses manières et, notamment, dans les composantes de la tarification légale.

#### LE DISPOSITIF PRÉVENTIF

##### Intégration des considérations sociales dans la structure tarifaire

**Fondement juridique** : droit d'accès à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous selon la catégorie d'utilisateurs correspondante (*art. L. 210-1 C. env et L. 2224-12-1 CGCT*)

**Conditions** : il est possible d'établir un tarif différent selon la catégorie d'utilisateurs domestiques correspondante si certaines conditions sont respectées :

- > il ne doit viser que *l'hygiène et alimentation* (usages domestiques)
- > il n'implique pas la gratuité du service d'eau potable, en application du principe selon lequel « *l'eau paie l'eau* ».
- > il doit être *proportionnel*, c'est-à-dire adapté à la situation de la catégorie considérée
- > le coût du service le plus élevé *ne doit pas excéder* le coût de revient du service par usager

**Critère de détermination des catégories d'utilisateurs** : les ressources financières / nombre de personnes composant le ménage

**Conséquence** : marge de manœuvre des collectivités territoriales

## 2. Les différentes modalités de la tarification sociale : leurs avantages et leurs inconvénients

Au regard de la définition légale de la tarification de l'eau, **deux paramètres** peuvent être ajustés pour intégrer des considérations sociales : la partie fixe et la partie variable.

En effet, d'une part, **la partie fixe** du prix de l'eau représente le raccordement au réseau et donc l'accès à l'eau indépendamment de la consommation. De ce point de vue, l'exigence légale du droit d'accès à l'eau doit s'intégrer dans ce paramètre.

D'autre part, la **partie variable**, déterminée proportionnellement au volume d'eau consommé représente l'utilisation de l'eau et des services ayant permis son acheminement. Cette partie se réfère donc aux consommateurs de l'eau qui peuvent appartenir à des catégories différentes selon leur niveau de ressource. De cette manière, l'exigence légale d'un accès à l'eau dans des « conditions économiquement acceptables par tous », c'est-à-dire fondées sur le revenu des ménages, doit faire varier ce paramètre.

L'intégration des considérations sociales dans la tarification de l'eau doit poursuivre plusieurs objectifs :

- Faire bénéficier certains publics ciblés d'un tarif social qui leur garantit l'accès au service, et surtout, à sa non interruption ;
- Lisibilité et acceptabilité financière du tarif par l'ensemble des utilisateurs ;

- Mobiliser les travailleurs sociaux qui connaissent bien les situations des personnes concernées et qui ont en mesure de les accompagner dans la maîtrise de leurs dépenses et de mobiliser au mieux les dispositifs en place ;
- Homogénéiser les tarifications sociales dans les domaines vitaux ou de 1<sup>ère</sup> nécessité<sup>28</sup>.

Or, il n'existe pas à ce jour en France et en matière d'eau potable de tarification sociale à proprement parlé, au niveau national, et ceci pour deux raisons essentielles :

- La multiplicité des collectivités organisatrices et donc la multiplicité des tarifs qui en découlent ;
- L'impossibilité de mettre en place une tarification sociale juste et équitable en habitat collectif, à défaut de comptage individuel.

Mise à part la mise en place de chèques-eau destinés aux plus démunis, pour faire évoluer la tarification vers des conditions économiques acceptables, plusieurs pistes sont évoquées<sup>29</sup> :

- La limitation de la partie fixe
- La régulation de la partie variable en fonction de la consommation : les tarifications progressive et dégressive

La mise en place de la tarification sociale est, cependant, contrainte par certaines limites :

- Il ne faut pas déroger au principe de financement du service par l'utilisateur (application du principe « l'eau paie l'eau ») ;
- Il ne faut pas déroger au principe d'équité. Pour cela, il est nécessaire de bien cerner les publics concernés.
- Il faut veiller à ce que la tarification n'encourage pas une surconsommation, ce qui viderait de son sens l'objectif initial poursuivi.

#### a) La limitation de la partie fixe

Au sein du Grand Lyon, la part fixe représente 34% de la facture d'eau, soit un pourcentage supérieur au seuil de 30% autorisé par la loi, mais inférieur au seuil de 40% accordé aux communes touristiques dont le Grand Lyon fait partie.

La LEMA précise que la part fixe de la facture d'eau n'est **qu'une possibilité**.

Il est donc **possible de la supprimer** pour définir une tarification de l'eau uniquement fondée sur la partie variable dépendant du volume d'eau consommé.

Par exemple, la communauté d'agglomération d'Annecy a opté pour cette modalité (*depuis le 1er janvier 2001, la gestion de l'eau potable est assurée par la Communauté de l'agglomération d'Annecy, en régie*).

Pourtant, deux constatations imposent une remise en question de la part fixe dans le cadre de la tarification sociale :

- L'essentiel du coût du service d'eau est constitué de charges fixes liées à :
  - o l'amortissement des installations et à leur renouvellement

<sup>28</sup> Il existe plusieurs dispositifs de tarification sociale en matière de « produits de 1<sup>ère</sup> nécessité » pour l'électricité issu du décret du 8 avril 2004 ; un « tarif spécial de solidarité gaz » issu du décret du 13 août 2008 ; une réduction tarifaire en matière de téléphonie fixe depuis 2007 ; un « tarif social mobile » mis en place prochainement et issu d'une convention signée le 7 mars 2011 entre l'Etat et les principaux opérateurs de téléphonie mobile bénéficiant aux titulaires du RSA

<sup>29</sup> V. notamment : Conseil d'Etat, op.cit., rapport public, 2010.

- aux exigences croissantes en matière de normes de qualité
- des dépenses de fonctionnement incompressibles : le poids relatif de ces dépenses augmente lorsque la densité des branchements est faible (en particulier en zone rurale) ou lorsque les équipements de production, de distribution, de collecte ou de traitement doivent être surdimensionnés pour satisfaire aux besoins de la saison touristique.
- Le montant de la part fixe est érigé à son niveau maximal autorisé.

Il est donc nécessaire, selon les auteurs du rapport précité de 2011, d'engager les rectifications qui s'imposent :

- La justification économique du montant de la part fixe est un élément essentiel de la transparence à laquelle le consommateur a droit, surtout dans un contexte où l'on doit être capable de mesurer l'effort consenti par chacun des acteurs.
- Même si cela est moins vrai dans le cas de l'habitat collectif que dans celui de l'habitat individuel, la « part fixe » a le **défaut majeur** de faire supporter par un petit consommateur à faibles ressources jusqu'à l'équivalent du montant de 50 m<sup>3</sup> d'eau, avant même de les avoir consommés. Ceci conduit à générer une dépense incompressible pour cette catégorie de consommateurs dont on cherche, précisément, à alléger la charge financière de l'eau.

En conséquence, le rapport de 2011 préconise d'encadrer strictement la part fixe, en ne la réservant qu'à des cas exceptionnels dûment justifiés.

Les deux pistes suivantes sont proposées par plusieurs auteurs<sup>30</sup>.

❖ **L'abaissement des coûts fixes en cas de baisse de la consommation en volume ou suppression de la part fixe**

Constat :

- Moindre acceptation du paiement de l'abonnement par les usagers (44% des français).
- La plupart des associations de consommateurs demandent une réduction, voire une suppression de la partie fixe de la facture d'eau, car elle pèse plus lourdement sur le budget des plus modestes.

Proposition :

- Les opérateurs publics ou privés, pourraient faire baisser leur plate-forme de coûts fixes lorsque la consommation baisse en volume.
- Il est possible de supprimer la part fixe car elle n'est pas imposée par la loi.

❖ **La gratuité d'une part fixe pour certaines catégories d'usagers**

L'abonnement représentant l'accès à l'eau, il est donc logique que la part fixe soit rendue gratuite, d'autant plus qu'elle n'est pas obligatoire.

Recommandation du rapport de 2011 : le rapport de 2011 recommande de **limiter le recours à la part fixe** qui pénalise les petits consommateurs à faibles ressources, tout en conservant la partie variable.

<sup>30</sup> Conseil d'Etat, *op.cit.*, rapport public, 2010.

- ▶ Le recours à la part fixe n'est pas obligatoire. Les collectivités peuvent donc décider de la supprimer. A défaut, elles peuvent la limiter aux catégories d'usagers les plus aisées.
- ▶ Si la suppression de la part fixe est envisagée, il faudra penser à trouver un moyen de financer les coûts entrant dans la part fixe (la solution du recours à l'impôt est illégale à l'heure actuelle en raison des spécificités du service public de distribution de l'eau, mais il est possible de déterminer un prix du mètre cube d'eau comprenant les éléments entrant initialement dans la part fixe).
- ▶ Le rapport de 2011 n'encourage pas la suppression de la part fixe mais envisage uniquement de la limiter.

### ***b) La régulation de la partie variable***

La régulation de la partie variable repose sur la possibilité de **faire varier le prix du mètre cube d'eau en fonction du volume consommé. Trois cas sont envisagés par la loi :**

- **La tarification uniforme :** le prix du mètre cube d'eau ne varie pas, quel que soit le volume d'eau consommé. Cependant, ce mode de tarification n'intègre pas les considérations économiques, sociales et environnementales exigées par le droit d'accès à l'eau dans des conditions économiquement acceptables.
- **La tarification progressive :** plus la consommation d'eau est forte, plus le prix du mètre cube d'eau est élevé. Il s'agit donc d'un mode de tarification dissuasif encadrant le comportement du consommateur. Il est largement envisagé par les collectivités territoriales. En faisant varier le prix de l'eau en fonction de la consommation et en fonction d'autres critères socio-économiques intégrés par la loi et la jurisprudence, il s'approche de ce que l'on imagine être la tarification sociale dite préventive. Néanmoins, l'objectif principal de ce mode de tarification est environnemental car il a pour but de protéger la ressource<sup>31</sup>.
- **La tarification dégressive :** plus la consommation d'eau est forte, moins le prix du mètre cube est élevé. Il s'agit donc d'une tarification incitative qui encourage l'utilisateur à consommer l'eau. Il n'est, par conséquent, pas protecteur de la ressource. Ce mode de tarification est largement limité par la LEMA au point de le considérer comme un mode de tarification exceptionnel<sup>32</sup>.

En conséquence, la tarification progressive constitue le paramètre d'ajustement de la partie variable permettant d'intégrer les considérations sociales et environnementales. Elle est d'ailleurs recommandée par le rapport de 2011.

Or, la facture d'eau du grand Lyon est composée de 4 tranches dégressives. Elle incite donc l'utilisateur à consommer. Il est donc nécessaire de changer de composante de la partie variable pour privilégier le mode dissuasif et protecteur de la ressource que représente la tarification progressive.

Cependant, elle devra respecter **deux conditions :**

---

<sup>31</sup> H. SMET, *op.cit.*

<sup>32</sup> Il est en effet réservé aux cas où 70% des prélèvements en eau ne font pas l'objet de règles de répartition (ZRE), c'est-à-dire aux zones où l'eau est abondante.

- **Le principe de l'accès à l'eau dans des conditions économiquement acceptables** : pour cela, il sera possible de déterminer un tarif différent selon les catégories d'utilisateurs selon qu'il existe des différences objectives de situation à l'égard du service<sup>33</sup>. Il sera donc possible de déterminer un tarif différent en fonction de caractéristiques socio-économiques, c'est-à-dire un prix du mètre cube d'eau plus bas pour les personnes les plus démunies (dont la facture d'eau représente 3% du revenu).
- **Le principe d'équité** : un tarif est équitable dès lors que chaque personne parmi les ménages ayant une consommation normale paie le litre d'eau au même prix moyen. Pour cela, la tarification progressive devra **prendre en compte le nombre de personnes par ménage**. Ainsi, pour chaque catégorie d'utilisateurs considérée, le prix de l'eau devra être identique dès lors que ces derniers sont placés dans une situation semblable à l'égard du service (consommation normale).

### ❖ La tarification progressive

La progressivité propose en général trois tranches tarifaires au moins :

- **Consommation vitale** : application d'un tarif dérisoire, voire gratuité, jusqu'à 15 m<sup>3</sup> consommé en général.
- **Consommation utile** : tranches comportant un prix du m<sup>3</sup> d'eau plus élevé.
- **Consommation de confort** : tranches supérieures de consommation comportant un prix du m<sup>3</sup> d'eau encore plus élevé.

La détermination du nombre de tranches tarifaires, ainsi que du taux de progressivité du tarif d'une tranche à l'autre, seront déterminés en fonction des paramètres locaux (contexte socio-économique, consommation moyenne d'eau, coût moyen de production de l'eau,...).

L'objectif poursuivi par cette grille progressive de tarification est double :

- Influencer le comportement de l'utilisateur dans le sens d'une **attitude écologiquement responsable** : économiser la ressource, notamment en période de rareté estivale.
- Intégrer une **dimension sociale**, car l'accès à l'eau traduit aussi le droit de chacun d'avoir accès à un volume d'eau indispensable pour vivre décemment.

De cette manière, **l'accès à l'eau pour tous nécessite de garantir la première tranche de consommation dite « vitale »**. Selon l'engagement social de Rio, cette dernière correspond à **15 m<sup>3</sup>/hab/an**. Ainsi, pour satisfaire l'accès à tous à la consommation vitale, il est possible d'appliquer, soit un prix du m<sup>3</sup> très bas, soit la gratuité.

Sur ce dernier point, le rapport de 2011 mettant en œuvre l'article 1<sup>er</sup> de la LEMA n'est pas favorable à la gratuité totale de la 1<sup>ère</sup> tranche de volume d'eau consommé car cette solution entraînerait selon lui des conséquences qui vont à l'encontre du but recherché par la tarification progressive :

- Elle ne serait pas responsabilisante pour le bénéficiaire ;
- Elle ne serait pas conforme au principe législatif d'équilibre financier qui s'impose à chaque service de distribution d'eau ;

---

<sup>33</sup> CE, 1974, *Denoyer et Chorques* ; la discrimination tarifaire est également évoquée dans la réponse du ministère de l'écologie du 9 mars 2010.

- Elle peut générer des abus et inciter à ne pas mobiliser les autres actions préventives telles que les recherches de fuites après compteur ou les mesures d'économie d'eau.

L'avis des auteurs du rapport peut être discuté dans la mesure où ni la loi ni la jurisprudence n'interdisent de recourir à cette solution qui a, par ailleurs, déjà été mise en place dans certaines collectivités. Il faut, en revanche, rester vigilant sur l'entrée en vigueur future d'un décret d'application de la loi qui pourrait, peut-être, interdire de recourir à la gratuité de la 1<sup>ère</sup> tranche de consommation d'eau, le cadre juridique concernant l'application de la loi n'étant pas encore défini.

La proposition suivante est donc envisageable :

Etablir, avec la suppression de l'abonnement mensuel d'un montant fixe, **une tarification du m<sup>3</sup> d'eau basse pour une 1<sup>ère</sup> tranche** correspondant aux besoins domestiques fondamentaux et une tarification plus forte au-delà, le **prix du m<sup>3</sup> d'eau pouvant varier**, à l'intérieur d'une même tranche, **en fonction du revenu mensuel des ménages et/ou en fonction du nombre de personnes composant le ménage.**

Le procédé présente un certain nombre d'avantages :

- Il règle les problèmes d'équité à l'égard des ménages modestes que pose aujourd'hui la tarification volumétrique :
  - o *Avec la tarification progressive classique* : un ménage à revenus modestes avec 5 enfants aura toujours une facture d'eau plus importante qu'un célibataire aisé<sup>34</sup>.
  - o *En insérant des tranches dans la tarification progressive en fonction des revenus et du nombre de personnes dans le ménage* : la 1<sup>ère</sup> tranche concernera le ménage à revenus modestes ; le célibataire aisé n'entrera pas dans cette catégorie.
- Il s'agit d'un **véritable dispositif préventif**.

Néanmoins, le dispositif présente quelques inconvénients auxquels des solutions peuvent être apportées :

- Une progression trop rapide du tarif est de nature à défavoriser les familles nombreuses, sauf si le nombre de personnes composant le ménage est pris en compte dans les tranches de tarification ;
- Des difficultés techniques de gestion d'un tel système se posent **dans l'habitat collectif ancien** : ces derniers sont démunis de compteurs individuels, ce qui ne permet pas de mesurer les volumes d'eau consommés par foyer. En revanche, la question ne se pose pas pour l'habitat neuf car, depuis la loi du 30 décembre 2006, l'installation de compteur individuel est obligatoire<sup>35</sup>. De cette manière, les usagers sont informés de la quantité d'eau distribuée. **La viabilité du système préventif est ainsi assurée par ce dispositif**, bien que cette disposition ait pour but d'inciter les ménages à moins consommer d'eau.
- Il n'existe aucun moyen de recueillir une information fiable (coûteux en frais de gestion) sur la composition des ménages et son évolution de manière à ne pas créer

<sup>34</sup> La consommation d'eau dépend essentiellement du nombre de personnes dans le ménage et très accessoirement du revenu. Ainsi, un ménage de trois personnes consomme environ 2,25 fois plus qu'un ménage d'une personne (H. SMETS, *La tarification progressive de l'eau potable, Les solutions en France et dans le monde*, Académie de l'eau, 2011).

<sup>35</sup> Article L. 135-1 du Code de la construction et de l'habitat.

d'inégalité au détriment des familles nombreuses. Cet inconvénient peut être écarté par une mesure de contrôle déjà en place : il est, en effet, possible de connaître le nombre de personnes vivant derrière un compteur par **la déclaration aux impôts locaux**.

- L'inconvénient selon lequel la tarification progressive récompense surtout les ménages économes sans prendre en compte les besoins particuliers des plus démunis peut également être écarté dès lors qu'elle repose sur des tranches réparties en fonction des revenus des ménages.
- En revanche, le dispositif ne vise pas les personnes dont la consommation d'eau est intégrée dans les charges locatives. Cela impliquerait d'individualiser les contrats pour la facturation de l'eau.

Enfin, il s'agit d'un mode de tarification écarté par le Conseil économique, social et environnemental dans son rapport de 2009 sur *Les usages domestiques de l'eau* au motif que : alors que les usagers visés (**ceux dont la facture d'eau dépasse 3% de leurs revenus selon la norme retenue au niveau international**) représentent plus de 1% des consommateurs, tous bénéficieraient du tarif réduit ou de la gratuité de la 1<sup>ère</sup> tranche, y compris les plus aisés. Cependant, **la tendance actuelle va dans le sens de ce mode de tarification**. En effet, le secrétaire d'Etat chargé des Technologies vertes a évoqué, lors d'un forum de solidarité écologique en février 2010, une réforme de la tarification de l'eau selon ce même principe.

Le débat relatif à la tarification sociale progressive est donc encore instable. Cependant, tout laisse à croire qu'une réforme en ce sens soit envisageable à l'avenir. D'autant plus que, souvent, le législateur entérine la solution expérimentée par les collectivités ou suit la tendance jurisprudentielle. C'est pourquoi, certaines collectivités ont déjà établies la tarification sociale progressive.

❖ Les exemples de collectivités ayant choisi la tarification progressive

➤ La tarification progressive fondée sur le volume d'eau consommé :

- Viry Châtillon (communauté Lac d'Essone) :

La tarification progressive repose sur un découpage par tranche de volumes consommés : *plus on consomme, plus le mètre cube d'eau est cher* :

- jusqu'à 120 mètres cube par an (une consommation normale) : l'accès à l'eau coûte **1,1 euros par mètre cube**.
- Au-delà et jusqu'à 200 mètres cube : on passe à **1,35 euros**.
- Au-delà de 200 : c'est **1,5 euros** par mètre cube de plus.

- Libourne (Gironde)<sup>36</sup> :

La tarification progressive repose sur 4 tranches avec une forte progressivité :

- Jusqu'à 15 m<sup>3</sup> consommé = **consommation vitale** : tarif symbolique de 0,10 euros/m<sup>3</sup> HT.
- De 16 à 120 m<sup>3</sup> = **consommation utile** : 0,70 euros/m<sup>3</sup> HT.
- De 121 à 150 m<sup>3</sup> = **consommation confort** : 0,75 euros/m<sup>3</sup> HT.
- Au-delà de 150 m<sup>3</sup> : 0,835 euros/m<sup>3</sup>.

➤ La tarification progressive prenant en compte le nombre de personnes par ménage :

Il n'existe que des exemples d'Etat de l'Union européenne. Ces derniers sont également soumis à l'article 9 de la DCE qui impose le principe selon lequel « l'eau paie l'eau ». On peut donc légitimement prendre en considération les modalités de tarification appliquées dans ces Etats dans la mesure où le droit de l'Union européenne coordonne le droit des Etats membres, d'autant plus que la loi française n'interdit pas le recours à ce mode de calcul, en application du principe d'équité.

- En Flandres belges (Bruxelles)<sup>37</sup> :

L'Etat applique l'engagement social de Rio en offrant **40 L/hab/jour gratuits**. Puis, le **prix des volumes augmente en sus** « pour que les distributeurs s'y retrouvent ».

- **Choix retenu : 15 m<sup>3</sup>/hab/an gratuits** (car il est impossible de mesurer la consommation chaque jour)
- **Connaissance du nombre de personnes vivant derrière un compteur** : information déclarée aux impôts locaux
- **Inconvénients** : on ne connaît pas leur mode de vie (voyages, vacances, invitation d'amis,...)
- **Pour éviter la ruine des services publics** : augmentation conséquente du prix de l'eau pour les tranches supérieures.

*Exemple d'application du tarif pour un ménage de 3 personnes (source : nova 7, p.20) :*

<sup>36</sup> Etude Nova 7, p. 17.

<sup>37</sup> Conseil d'Etat, *op.cit.*, rapport public 2010, p. 78.

Tranches	Prix du m3	Niveau de correspondance pour un habitant
De 0 à 45 m <sup>3</sup>	1,0208	= prix de la tranche 1 = tranche vitale
De 45 à 90 m <sup>3</sup>	1,8676	= prix de la tranche 2 = tranche sociale
De 90 à 180 m <sup>3</sup>	2,77	= prix de la tranche 3 = tranche normal

### **Conséquences :**

- La limite pour le passage de la 1<sup>ère</sup> à la seconde tranche varie en fonction du nombre de personnes dans le ménage
- Données : registre national
- **Cas où un seul compteur dessert un immeuble collectif :** il est procédé comme si l'immeuble était occupé par une seule famille avec une facture que l'on ne divise plus par appartement mais par le nombre de personnes connues.
  - ⇒ Avantage : ce mécanisme multiplie pour tout le monde le nombre de mètre cube à tarif préférentiel.

### **Porto (Portugal)<sup>38</sup> :**

La tarification progressive est différenciée selon les catégories d'usagers. Est pris en compte, au sein de la catégorie des ménages, le nombre de personnes par ménage (application du principe d'équité) :

- ⇒ Une distinction est opérée, au sein de la catégorie d'usagers domestiques, entre les ménages inférieurs à 4 personnes et les ménages supérieurs à 5 personnes :

#### **Consommation domestique Ménage < à 4 personnes**

m3/mois	Euros/m3
0-5	0.57
6-15	0.97
16-20	1.77
<20	2.71

#### **Consommation domestique Ménage > à 5 personnes**

E/m3 m3/mois	Nombre de personnes au sein du ménage			
	5	6	7	8
0-8	0-11	0-14	0-17	0.57
9-18	12-21	15-24	18-27	0.97
19-23	22-26	25-29	28-32	1.77
>23	>26	>29	>32	2.71

Source : Nova 7, p. 18.

### **c) Le cas particulier de la suppression des compteurs : paiement des charges d'eau par des forfaits mensuels**

#### **Proposition :**

Suppression des compteurs et paiement des charges d'eau et de gaz par des forfaits mensuels.

#### **Avantage :**

<sup>38</sup> Etude nova7, p. 18.

Les forfaits mensuels sont **prévisibles** et donc **acceptables** par les gens à revenus modestes qui n'ont jamais de quoi payer une facture d'eau variable et venant à l'improviste.

*Exemple :*

Mode de tarification de **certains organismes HLM français qui se sont lancés dans les LQCM** (logement de qualité à coûts maîtrisés, pour une population à faibles revenus dont la solvabilité est mise en jeu).

#### LE DISPOSITIF PRÉVENTIF

##### Les paramètres d'ajustement de la structure tarifaire

###### La partie fixe (PF) :

- ▶ *Facultative* : suppression (*non recommandée par le rapport de juillet 2011*) ou abaissement possible
- ▶ *Montant plafonné* à 30% du montant total (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010) sauf pour les communes touristiques (40%)
- ▶ En cas de suppression, *un moyen supplétif de financement* des coûts entrant initialement dans la partie fixe devra être trouvé : impôt impossible en l'état actuel / les charges du service peuvent déterminer le prix de vente du mètre cube d'eau.
- ▶ *Nécessité d'encadrer la partie fixe* (*rapport de juillet 2011*) de deux manières : abaissement de la PF en cas de diminution de la consommation d'eau / gratuité de la PF pour certaines catégories d'usagers

###### La partie variable (PV) :

- ▶ *Proportionnelle* aux volumes d'eau consommés
- ▶ Possibilité de faire *varier le prix du mètre cube d'eau* à des degrés différents selon les *caractéristiques socio-économiques objectives* de la catégorie d'usagers envisagée (ressources financières ; nombre de personnes composant le ménage)
- ▶ *Difficultés techniques de mise en œuvre* : recueil des informations sur la composition des ménages possible uniquement par une ingérence des pouvoirs publics dans la vie privée des usagers (via le système déclaratif) ; absence de compteurs individuels sauf dans l'habitat neuf ; problème des charges locatives intégrant la consommation d'eau (nécessité d'individualiser les contrats).
- ▶ *Modalités de variation de la PV* : tarif uniforme / tarif progressif / tarif dégressif
- ▶ *Choix du paramètre de variation déterminé en fonction de deux objectifs* : objectif environnemental (protection de la ressource) et objectif comportemental (utilisation économe de la ressource)
- ▶ *Choix recommandé par le rapport de juillet 2011* : la tarification progressive

## LE DISPOSITIF PRÉVENTIF

### Conclusion générale

Le régime de la tarification progressive – composé des éléments socio-économiques développés (ressources, nombre de personnes dans le ménage) - est une voie, mais elle n'est pas la seule. La limitation voire la suppression de la partie fixe constitue certainement le point de départ de l'application du droit d'accès à l'eau.

Il n'est pas certain, cependant, que la voie suggérée par le rapport de 2011 suffise à résoudre l'équation posée par le droit d'accès à l'eau. Comme le relève en effet le rapport, **le problème de la tarification sociale de l'eau doit être lié au sujet plus général du prix de l'eau :**

⇒ il préconise, après avoir mis en évidence le différentiel qui existe entre la durée de vie des canalisations (80 ans pour les canalisations de distribution d'eau) et la durée d'amortissement (30 ans), **de porter cette durée d'amortissement à 75 ans, ce qui permettrait de baisser le prix de l'eau de 15 à 25 %<sup>39</sup>.**

⇒ Mais une telle baisse peut n'avoir que peu d'incidence sur le budget de ménages, en raison de grandes disparités selon les territoires, les tarifs de l'eau pouvant varier du simple au double en moyenne par département<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> A. Flajolet et A. Chassaing, Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, Doc., AN, n° 626, 23 janv. 2008, pp. 52 et s.

<sup>40</sup> Alors que la facture d'eau représente en moyenne 0,8% du budget des ménages, des études montrent que la part consacrée par les ménages à leur facture d'eau atteindrait près de 10 % de leur budget en fonction de leur niveau de ressources et de leur lieu de résidence (Rép. MEEDDM quest. écrite n° 75596, JOAN, Q, 15 juin 2010, p. 6636).

## **B. LE NÉCESSAIRE COUPLAGE AVEC LE DISPOSITIF CURATIF**

La question d'un dispositif préventif destiné à faciliter l'accès à l'eau des plus démunis ne peut pas se concevoir sans que soit abordée celle d'un dispositif que l'on pourra qualifier de «curatif» destiné **aider au paiement des factures d'eau des personnes en difficulté**, *en raison des limites rencontrées par les mesures tarifaires*, et plus particulièrement la disparité des services de distribution assurés par des personnes publiques différentes, avec une grande diversité de prix et qui, en tout état de cause, conduirait à renchérir les coûts pour les autres usagers. *Il faut en outre tenir compte du fait que les personnes en difficulté résident le plus souvent en habitat collectif, sans individualisation de l'abonnement, ce qui ruine a priori en partie le dispositif.*

Il existe déjà un dispositif d'aides financières issu du Code de l'action social et des familles, lié directement au droit au logement, mais la loi du 2 février 2011 instaure un nouveau système d'aides financières, reposant sur le fonds de solidarité pour le logement (FSL) mais dédié à l'eau.

### **1. Le dispositif d'aides financières issu du Code de l'action sociale et des familles**

Le **fonds de solidarité pour le logement (FSL)** institué dans chaque département par la loi du 31 mai 1990 sur la mise en œuvre du droit au logement accorde des aides financières « aux ménages et familles occupant régulièrement leur logement, qui se trouvent dans *l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement des fournitures d'eau...*»<sup>41</sup>, ce qui  **vise les impayés de distribution d'eau** comme les charges de copropriété ou locatives concernant la fourniture d'eau et s'adresse à tous les ménages défavorisés, locataires comme propriétaires ou copropriétaires, en fonction de leur niveau de ressource<sup>42</sup>.

À ces dispositions, il convient de rajouter le **dispositif institué par l'article 36 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable** et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale qui a modifié la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimal d'insertion : « 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, d'énergie et de services téléphoniques»<sup>43</sup>.

En outre, « le maintien de la fourniture d'énergie et d'eau est garanti en cas de non-paiement des factures *jusqu'à l'intervention du dispositif prévu à l'article 43-6* »<sup>44</sup>, celui-ci faisant «

---

<sup>41</sup> Le nombre de dossiers transmis au FSL est passé entre 2007 et 2008 de 30 000 à 33 000 mais seuls 15% des cas de coupure d'eau correspondent à des incapacités avérées à payer. Les dépenses des FSL consacrées à l'eau et à l'énergie ont cru de manière significative en passant de 2005 à 2008, respectivement de 6,5 millions d'euros à 10 millions d'euros pour l'eau, et de 50 à 66 millions d'euros pour l'énergie. Ceci démontre le caractère relativement faible des dépenses pour l'eau supportées par les FSL (*rapport de juillet 2011 sur la mise en œuvre de l'article 1 de la LEMA*, p. 9).

<sup>42</sup> Sur la mise en œuvre du mécanisme, v. Décret n° 2005-212 du 2 mars 2005 relatif aux fonds de solidarité pour le logement : JO, 4 mars 2005, p. 3768 et Décret n° 2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau, JO, 14 août 2008, p. 12877.

<sup>43</sup> Art. L. 115-3 CASF

<sup>44</sup> Aux termes duquel « il est créé en faveur des familles et des personnes visées à l'article 43-5 un dispositif national d'aide et de prévention pour faire face à leurs dépenses d'eau, d'électricité et de gaz. Ce dispositif fait l'objet de conventions nationales passées entre l'État, Electricité de France, Gaz de France et les distributeurs

l'objet de conventions nationales passées entre l'État, Électricité de France, Gaz de France et les distributeurs d'eau, définissant notamment le montant et les modalités de leurs concours financiers respectifs».

La multiplicité des partenaires ayant compliqué la mise en œuvre du dispositif (conseil général, communes, CAF, mutualité sociale agricole,...), la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a transféré aux divers fonds de solidarité pour le logement la compétence pour accorder des aides financières (sous forme de cautionnement, prêts, avances remboursables, garanties ou subventions) aux personnes ou familles éprouvant des difficultés à payer les dépenses relatives notamment à leurs factures d'eau<sup>45</sup>. Le principe, désormais, est que le fonds est tenu de satisfaire les demandes des personnes en difficulté dans le domaine de l'eau, pour autant qu'elles répondent aux critères d'éligibilité à celui-ci. ***La demande d'intervention du fonds permet également de suspendre les coupures d'eau pendant douze mois***<sup>46</sup>. Par ailleurs, une partie du fonds peut faire l'objet d'une délégation conventionnelle de gestion avec les communes et groupements de communes, lesquels peuvent également conclure un accord avec leur délégataire de distribution d'eau en vue de l'abandon de certaines créances<sup>47</sup>, sauf si celui-ci a déjà signé une convention avec le département.

Ce mécanisme curatif préexistant à la LEMA n'a cependant pas semblé suffisant, en raison de son absence d'uniformité, tous les fonds de solidarité pour le logement n'intervenant pas en matière d'eau et ceux ayant décidé de le faire n'intervenant pas de façon similaire.

## **2. Le dispositif d'aides financières issu de la loi du 7 février 2011**

La loi du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement établit, **à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, un dispositif supplémentaire d'abonnement au FSL** en rattachant les aides aux dispositifs prévus dans le cadre du FSL<sup>48</sup>.

---

d'eau, définissant notamment le montant et les modalités de leurs concours financiers respectifs. Dans chaque département, des conventions sont passées entre le représentant de l'État, les représentants d'Electricité de France, de Gaz de France, chaque distributeur d'énergie ou d'eau, chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités concerné qui le souhaite et, le cas échéant, avec chaque centre communal ou intercommunal d'action sociale, les organismes de protection sociale et les associations de solidarité. Elles déterminent notamment les conditions d'application des conventions nationales et les actions préventives et éducatives en matière de maîtrise d'énergie ou d'eau». (L. 261-4 CASF).

<sup>45</sup> L'aide moyenne en 2006 a été de 164 euros pour les 69 fonds qui accordent des aides au paiement de l'eau pour environ 60.000 familles (v. analyse in Ministère de la Santé, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, «Les fonds de solidarité pour le logement : l'aide des départements au logement des personnes défavorisées», Études et résultats, n° 670, nov. 2008).

<sup>46</sup> Les coupures d'eau restent exceptionnelles : le rapport de juillet 2011 mettant en œuvre l'article 1 de la LEMA n'observe pas d'augmentation significative ni du nombre des impayés, ni du nombre des coupures d'eau qui est estimé à environ 100 000 par an.

<sup>47</sup> Il ne faut pas omettre la participation des délégataires à la convention « Solidarité-eau » signée en 2000 avec l'État, l'Association des maires de France et la Fédération nationale des collectivités concédantes et régie, qui prévoit de procéder à des **abandons de créance à hauteur de trois millions d'euros par an**, la contribution maximum de chaque délégataire étant calculée sur la base de 0,2049 euro par abonné et par an. Ni l'existence, sous la forme d'une structure associative, de **la médiation de l'eau**, créée en octobre 2009 dans le but de faciliter le règlement amiable des litiges entre les consommateurs et certains délégataires des services publics de l'eau et de l'assainissement (v. Le Médiateur de l'eau, Rapport d'activités 2010, 2011).

<sup>48</sup> Art. L. 2224-12-3-1 CGCT : « les services publics d'eau et d'assainissement peuvent attribuer une **subvention au fonds de solidarité pour le logement afin de contribuer au financement des aides relatives au paiement des**

Elle crée ainsi une **allocation de solidarité dédiée à l'eau potable** reposant sur une logique exclusivement économique.

Le rapport de mission sur la mise en œuvre de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques<sup>49</sup>, souligne les objectifs de la loi du 7 février 2011 :

- éviter les coupures d'eau chez les personnes en grande difficulté financières qui ne peuvent plus assurer le paiement de ce service (100 000 coupures d'eau par an).
- Apporter un début de réponse au problème de financement des FSL.

Les modalités d'application du dispositif curatif étant précisées dans ce rapport, il est vraisemblable que les collectivités territoriales auront peu de marge de manœuvre dans l'établissement de ce dernier qui a vocation à devenir obligatoire.

a) **La création d'une allocation de solidarité dédiée à l'eau**

L'objectif de la loi du 7 février 2011 est de limiter la charge de la facture d'eau au niveau maximum de 3% du revenu des personnes les plus démunies.

Le rapport de mission sur la mise en œuvre de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques<sup>50</sup> préconise donc de réserver l'allocation de solidarité **aux seuls bénéficiaires du RSA** qui paient l'eau à un **prix supérieur à la moyenne nationale de 3 euros par mètre cube**. La condition d'impayés des factures d'eau disparaît.

Ces derniers percevraient ainsi le **versement de l'allocation**, représentant un allègement annuel, de l'ordre de **60 euros par an** : ce versement permettrait ainsi d'atteindre l'objectif de non dépassement du plafond des 3% du revenu.

La loi vise donc :

- les **locataires/propriétaires** constituant les personnes ou familles démunies, c'est-à-dire les **titulaires du revenu de solidarité active (RSA) pour lesquels la facture d'eau représente en moyenne plus de 3% du revenu annuel** :
  - o nombre de titulaires du RSA en France : 850 000
  - o **Proposition du rapport** : l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) reverse à chaque conseil général **une somme calculée sur la base du nombre de titulaires du RSA**, en invitant cette collectivité à **moduler** le niveau de l'aide individuelle de manière à **aider en priorité les personnes qui subissent le tarif d'eau le plus élevé**.
    - ⇒ **1<sup>ère</sup> conséquence** : cela aboutit à l'attribution en moyenne d'une **aide annuelle de l'ordre de 60 euros par bénéficiaire**, *sous*

---

*fournitures d'eau ou des charges collectives afférentes mentionnées à l'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement<sup>48</sup>. Une convention passée avec le gestionnaire du fonds de solidarité pour le logement détermine les règles de calcul ainsi que les modalités d'attribution et de versement de cette subvention, dont le montant ne peut excéder 0,5 % des montants hors taxes des redevances d'eau ou d'assainissement perçues ».*

<sup>49</sup> Monteils (I.) et Rathouis (P.), *Accès à l'eau et à l'assainissement dans des conditions économiquement acceptables* (Rapport de mission sur la mise en œuvre de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.), Rapport CGEDD n° 007643-01, juillet 2011.

<sup>50</sup> Monteils (I.) et Rathouis (P.), précité, juillet 2011.

*réserve de se limiter aux personnes pour lesquelles la facture d'eau représente effectivement plus de 3% du revenu annuel.*

⇒ **2<sup>e</sup> conséquence** : cette solution devrait permettre également **d'apporter au FSL les sommes nécessaires à la couverture des besoins liés à l'eau** : ceci suppose que *l'intégration du volet eau dans le FSL soit rendue obligatoire dans chaque département.*

- résidant en habitat collectif ou individuel

L'objectif du texte est de satisfaire aux charges relatives à leur consommation d'eau visées à l'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement<sup>51</sup>.

Pour financement le FSL dédié à l'eau, la loi prévoit **un prélèvement de 0,5% sur le montant total des factures d'eau des particuliers**. Le prélèvement est actuellement facultatif mais le rapport de 2011 recommande de **le rendre obligatoire** pour permettre un allègement de cette charge pour les plus démunis. Il est donc vraisemblable de voir le prélèvement s'imposer aux particuliers.

Le rapport appelle ce dispositif « d'aide préventive ». Or, il repose sur une logique curative car il vient en couverture des besoins liés à l'eau.

#### **b) L'abondement « eau » des FSL**

Pour financer l'allocation de solidarité dédiée à l'eau, la loi fait jouer la *solidarité nationale*, entre usagers de l'eau, en mettant en place **un prélèvement total de 0,5% sur la facture d'eau hors taxe de chaque particulier**.

Pour cela, le rapport de 2011 précité préconise :

- De rendre **obligatoire ce prélèvement de 0,5%** sur le montant total de la facture d'eau
- D'identifier ce prélèvement sur la facture d'eau (transparence)
- **Que chaque conseil général intègre le volet « eau » dans son FSL** (pour que le montant total des prélèvements soit dédié et identifié dans ce volet « eau »).

En conséquence, à l'heure actuelle, l'alimentation du FSL n'est pas obligatoire pour les collectivités. Il est, en effet, nécessaire qu'une convention soit conclue entre le gestionnaire du FSL et le Grand Lyon. Mais à terme, il est vraisemblable que ce dispositif soit obligatoire puisqu'il ressort clairement du rapport de 2011 que ce prélèvement destiné à l'alimentation du FSL dédié à l'eau sera imposé.

Le taux retenu de 0,5% est expliqué dans les débats parlementaires<sup>52</sup>. En effet, le plafond de 0,5 % est apparu plus pertinent, comme levant toute ambiguïté sur le domaine couvert. « Au

---

<sup>51</sup> « Le fonds de solidarité accorde, dans les conditions définies par son règlement intérieur, des aides financières sous forme de cautionnements, prêts ou avances remboursables, garanties ou subventions à des personnes remplissant les conditions de l'article 1er et qui entrent dans un logement locatif ou qui, étant locataires, sous-locataires ou résidents de logements-foyers, se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement du loyer, des charges et des frais d'assurance locative, ou qui, occupant régulièrement leur logement, se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement des fournitures d'eau, d'énergie et de services téléphoniques ».

regard du total des factures réglées par les particuliers, cette contribution pourrait **dégager jusqu'à 50 millions d'euros par an** »<sup>53</sup>, ce qui correspond au besoin annuel en financement du fonds<sup>54</sup>.

D'un point de vue pratique, « la *demande d'aide est notifiée* par le gestionnaire du fonds au maire et au centre communal ou intercommunal d'action sociale de la commune de résidence du demandeur. Ceux-ci peuvent communiquer au gestionnaire du fonds, avec copie à l'intéressé, le détail des aides déjà fournies ainsi que toute information en leur possession susceptible d'éclairer le gestionnaire du fonds sur les difficultés rencontrées par le demandeur »<sup>55</sup>.

Contre toute apparence, la loi de 2011 caractérise un retour à une **solidarité entre usagers**, beaucoup plus qu'une solidarité induite des gestionnaires au profit des usagers, **le dispositif devant être financé par les autres usagers**.

### **Le financement de la solidarité « eau ».**

Si la loi est ambiguë sur la question du financement de cette solidarité, les discussions parlementaires lèvent tout doute<sup>56</sup>, et plus encore le rapport prévue par cette loi<sup>57</sup>, qui suggère que, « afin de rendre opérationnel ce prélèvement de 0,5%, il conviendrait de le concevoir sous la forme d'une **contribution de solidarité uniforme assise sur le m<sup>3</sup> d'eau consommé**. Le montant de cette contribution serait fixé par la voie réglementaire et pour l'année en cours **à hauteur de 0,015 € par m<sup>3</sup>**. Ainsi, le prélèvement annuel pour un abonné consommant 120 m<sup>3</sup> d'eau s'établirait **en moyenne à 1,8 €**. Soit, clairement, une « contribution de solidarité assise sur le m<sup>3</sup> d'eau consommée »<sup>58</sup>.

---

<sup>52</sup> Le taux discuté initialement était de 1 %, mais abandonné parce qu'il correspondrait « à l'ensemble des abandons de créance auxquelles procèdent habituellement les opérateurs de l'eau, supérieur au taux correspondant aux seuls abandons de créance pour les abonnés directs en situation d'impayés compte tenu de difficultés financières, estimé à 0,1 - 0,2 % du total des redevances dues ». Il a été jugé qu'il convenait d'éviter qu'un prélèvement sur la facture des abonnés domestiques couvre les montants d'abandons de créance réalisés pour l'ensemble de ces motifs (cessation d'activité, règlement judiciaire, départ sans adresse...).

<sup>53</sup> Doc. AN n° 2982, 24 nov. 2010, p. 35.

<sup>54</sup> **Prélèvement de 0,5% sur la base de 3,5 milliards de mètres cubes distribués à un prix moyen de 3 euros/m<sup>3</sup>.**

<sup>55</sup> L. n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, art. 6-2, al. 2 : JO 2 juin 1990 p. 6551. Pour une première analyse du nouveau dispositif légal, v. F. Ahoulouma, Vers une effectivité du droit à l'eau en France ? La loi relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, AJDA 2011 p. 1887. Repris ss. La loi relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement: l'ignorance du droit à l'eau et la persistance d'un dispositif social insuffisant, BDEI 2011.

<sup>56</sup> JOAN, CR, 2ème séance du 5 mai 2010.

<sup>57</sup> « Dans un délai de six mois après la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet un rapport au Parlement sur les modalités et les conséquences de l'application d'une allocation de solidarité pour l'eau attribuée sous conditions de ressources, directement ou indirectement, aux usagers domestiques des services publics d'eau potable et d'assainissement afin de contribuer au paiement des charges liées aux consommations d'eau au titre de la résidence principale ».

<sup>58</sup> 50 millions d'euros répartis sur 3,5 milliards de mètres cubes induisent un prélèvement de 0,0143 euros/m<sup>3</sup>. I. Monteils et P. Rathouis, Accès à l'eau et à l'assainissement dans des conditions économiquement acceptables (Rapport de mission sur la mise en œuvre de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.), Rapport CGEDD n° 007643-01, juill. 2011, p. 20.

### La collecte des fonds.

La solution préconisée par le rapport de 2011, en termes de coût et de facilité opérationnelle, est le recours au circuit actuel **de la facturation**, selon le schéma suivant :

- Le paiement par chaque abonné d'une **contribution de solidarité** assise sur le mètre cube d'eau ;
- La collecte de ces fonds **par les opérateurs** à travers la facture d'eau
- Le regroupement de ces fonds par les **agences de l'eau** selon un schéma analogue à celui qui est appliqué par les redevances actuelles. Il est proposé que les agences **reversent la totalité de ces sommes à l'ONEMA** compte tenu de sa compétence sur l'ensemble du territoire national.

### La redistribution des fonds.

Les auteurs du rapport plaident pour une **affectation aux conseils généraux** des sommes perçues par l'ONEMA. Selon eux, ce sont les conseils généraux et eux seuls qui ont vocation à garantir la bonne mise en œuvre du dispositif sur leur territoire en fonction de ses spécificités.

La répartition de ces sommes serait effectuée selon un **critère qui pourrait être celui du nombre de bénéficiaires du RSA**, tant concernant l'allocation solidarité eau que pour l'abondement des FSL.

⇒ Avantages :

- Simplicité de mise en œuvre
- Maintien au niveau local de la latitude d'action nécessaire

**Les conseils généraux** auraient ensuite la compétence pour **moduler le montant de l'aide en fonction des prix de l'eau pratiqués dans le département**. Donc, concrètement :

- Chaque conseil général serait doté d'une **enveloppe annuelle** calculée au **prorata du nombre de bénéficiaires du RSA** (socle/critère du calcul de répartition des sommes collectées)
- A charge pour lui de **moduler le montant individuel versé à chaque bénéficiaire en fonction du prix de l'eau pratiqué** par les différentes autorités organisatrices du département.

### Bilan et évaluation du dispositif.

Le mécanisme proposé par le rapport de 2011 est expérimental. Il doit donc donné lieu à un bilan du fonctionnement **un an après sa mise en place** dans l'objectif de l'améliorer.

Puis, il devra faire l'objet d'une évaluation **dans trois à cinq ans** afin de procéder à des ajustements éventuels.

## LE DISPOSITIF CURATIF

### **FONDEMENT :**

- ▶ Loi du 2 février 2011 (art. L. 2224-12-3-1 CGCT) (applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2012)
- ▶ Modalités d'application prévues par le rapport de 2011 : non contraignantes mais vocation à l'être (attente d'une loi)

**BUT :** aider au paiement des factures d'eau des personnes en difficulté

### **CARACTÉRISTIQUES :**

*Le dispositif repose sur le fonds de solidarité pour le logement (FSL) à travers deux mécanismes :*

#### ▶ **Allocation solidarité « eau » :**

- . Volonté de limiter la charge de la facture d'eau au niveau maximum de 3% du revenu annuel des personnes les plus démunies (*bénéficiaires du RSA pour lesquels la facture d'eau représente plus de 3% de leur revenu annuel*)
- . Attribution d'une aide annuelle de 60 euros par bénéficiaire

#### ▶ **Abondement « eau » des FSL**

- . Fonds dédié au financement de l'allocation solidarité « eau »
- . Fonds alimenté par la solidarité des usagers : prélèvement de 0,5% sur la facture d'eau HT des usagers (prélèvement voué à être obligatoire et identifié sur la facture d'eau)
- . Intégration obligatoire du volet « eau » dans le FSL de chaque département

### **MÉCANISME EXPÉRIMENTAL :**

- ▶ **Financement** de la solidarité « eau » par la contribution des usagers
- ▶ **Collecte des fonds** par les **opérateurs** à travers la facture d'eau
- ▶ **Regroupement** des fonds par les **agences de l'eau** (selon le schéma analogue à celui qui est appliqué pour les redevances actuelles)
- ▶ **Reversement** de la totalité des sommes collectées par les agences à l'**ONEMA** compte tenu de sa compétence sur l'ensemble du territoire national
- ▶ **Redistribution des fonds en deux temps :**
  - . Affectation **aux conseils généraux** des sommes perçues par l'ONEMA
  - . Compétence des conseils généraux pour **moduler le montant de l'aide** en fonction des prix de l'eau pratiqués dans le département

**CONSÉQUENCE :** moins de marge de manœuvre des CT

## LES DISPOSITIFS PRÉVENTIF ET CURATIF

### Conclusion générale

#### *L'exclusion des personnes sans domicile fixe et des gens du voyage du dispositif d'accès à l'eau*

Cinq années après la publication de la LEMA, il ressort que l'organisation du droit d'accès à l'eau reste cependant embryonnaire et que *le législateur a réduit ce droit à une simple déclinaison du droit au logement. Sans doute est-il techniquement difficile d'organiser cette solidarité en dehors de tout rattachement physique de l'usager à un immeuble*, mais la dignité humaine qui sous-tend ce droit ne peut pas être ainsi réduite au logement, qui retient plus à la personne attachée à un lieu plutôt que la personne prise en tant que telle.

Deux points essentiels retiennent donc notre attention.

D'une part, **l'accès à l'eau des personnes sans domicile fixe est exclu du dispositif législatif**. Il s'agit d'une limite majeure du dispositif d'accès à l'eau puisque ce dernier est directement lié au droit au logement. Ainsi, toute personne privée de logement ne bénéficie pas d'un raccordement à l'eau. Elle est, par conséquent, privée d'accès à l'eau tel qu'il est déterminé par la loi.

D'autre part, **celui des gens du voyage reste problématique** puisque, si la réglementation impose à certaines communes et intercommunalités<sup>59</sup> d'aménager des aires d'accueil comportant une alimentation en eau et en électricité correspondant à la capacité d'accueil<sup>60</sup>, *seuls 40 % des besoins étaient couverts fin 2008 (soit 42 000 places en France)*.

Dans le silence de la loi, la question d'un accès physique à l'eau a fait l'objet **de propositions du Conseil d'Etat qui préconise d'obliger les communes à ré-ouvrir les points d'eau collectifs, accessibles aux sans-abris**, sous forme d'un nouveau service de bornes-fontaines, géré par une association d'insertion ou de lutte contre l'exclusion<sup>61</sup>. En conséquence, **la question de l'accès à l'eau des sans-abris est laissée à la seule initiative des collectivités**.

**Cependant, la gratuité de l'eau est toujours exclue par les textes**. Il ne doit en aucun cas s'agir d'une alimentation gratuite, le droit à l'accès à l'eau ne s'entendant pas, en effet, par la mise à disposition gratuite d'eau potable, **quel qu'en soit le bénéficiaire**, en application du principe « l'eau paie l'eau ».

Le droit à l'eau, vecteur de partages obligés, apparaît en définitive comme un principe bien embarrassant, que le droit communautaire ne consacre pas explicitement et que le droit français peine à rendre effectivement opposable. Sans doute est-il victime de trop d'enjeux et de partage d'intérêts, qui contrarient l'idée même de solidarité, qui repose plutôt sur un intérêt partagé<sup>62</sup>.

<sup>59</sup> Les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma départemental qui précise les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil et leur capacité (art. 1<sup>er</sup> de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage).

<sup>60</sup> Loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage et le décret d'application n°2007-690 du 3 mai 2007.

<sup>61</sup> Cf. Conseil d'Etat, *op.cit.*, rapport public, 2010.

<sup>62</sup> Ph. Billet, La solidarité contrariée des usages de l'eau dans le cadre de la directive-cadre sur l'eau de 2000 et de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques, *colloque eau et société*, 2010.

**C. LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DE LA TARIFICATION SOCIALE :**  
**LES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL<sup>63</sup> ET**  
**DU RAPPORT DE 2011<sup>64</sup>**

Pour mener à bien les dispositifs préventif et curatif, le Conseil économique, social et environnemental (CESE)<sup>65</sup> et les auteurs du rapport de 2011 mettant en œuvre le droit d'accès à l'eau<sup>66</sup> recommandent un certain nombre de mesures d'accompagnement de la tarification sociale dont il ressort deux catégories : l'accès à l'information en matière d'eau consommée et l'amélioration du contrôle de la consommation.

**1. L'accès à l'information en matière d'eau consommée**

La nécessité d'améliorer l'accès à l'information en la matière résulte d'un constat. En effet, un sentiment de sous-information perdure en ce qui concerne le prix de l'eau :

- Les résidents en immeuble collectif ne reçoivent pas systématiquement de facture individuelle d'eau.
- D'autres confondent la facture de l'eau avec celle de l'eau chaude.
- Méconnaissance du coût de production et de distribution de l'eau potable, d'où la non compréhension des raisons des augmentations successives et des disparités de tarification.
- La facture d'eau demeure peu lisible, notamment pour distinguer ce qui revient à la commune et ce qui revient à l'exploitant.
- 4 français sur 10 n'ont aucune idée de la quantité d'eau qu'ils consomment. Beaucoup ne réalisent pas qu'un m<sup>3</sup> correspond à 1 000 litres, bien que la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) impose que la facturation soit libellée en litres à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010.

Pour répondre à cette carence de données, deux solutions sont envisagées dont la première est déjà engagée.

**a) La constitution et la mise à disposition du public de la base de données nationale sur les services d'eau et d'assainissement**

Les auteurs du rapport précité de 2011 préconisent d'achever dans les plus brefs délais la constitution et la mise à disposition du public de la base de données nationale sur les services d'eau et d'assainissement dont **la mise en place a été confiée à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (l'ONEMA).**

Ceci suppose que les remontées d'information du terrain fonctionnent de manière satisfaisante, ce qui n'est visiblement pas le cas actuellement puisque le système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA), institué par la loi

---

<sup>63</sup> Recommandations issues du rapport du Conseil d'Etat, *L'eau et son droit*, 2010.

<sup>64</sup> Rapport de mission sur la mise en œuvre de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

<sup>65</sup> Avis du CESE in Conseil d'Etat, *L'eau et son droit*, rapport public, 2010.

<sup>66</sup> Monteils (I.) et Rathouis (P.), *Accès à l'eau et à l'assainissement dans des conditions économiquement acceptables* (Rapport de mission sur la mise en œuvre de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.), Rapport CGEDD n° 007643-01, juillet 2011.

du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) et qui devait être opérationnel en 2009, ne l'est toujours pas.

L'effet conjugué de cette mesure avec les exigences en matière de tarification sociale est donc susceptible d'apporter **un premier effet redistributif**.

Le rapport préconise ainsi que les collectivités organisatrices du service devront **transmettre aux préfets** les informations pertinentes :

- **sur les tarifs**, notamment lorsqu'ils sont modifiés ;
- ainsi que, chaque année, les **principales données nécessaires à la connaissance** des coûts, à leur décomposition et donc à leur compréhension.

Le dispositif présente alors l'avantage de donner aux préfets et à leurs services les **données objectives et les éléments de référence nationaux** dont ils ont besoin pour :

- exercer un contrôle de légalité plus efficace (*le contrôle administratif de légalité des décisions administratives prises en matière d'eau potable représente une **garantie juridique pour les administrés***) :
  - des décisions tarifaires prises par les collectivités
  - du contenu des contrats passés avec les opérateurs
- orienter le mieux possible les évolutions en terme :
  - de mise en place de la tarification progressive
  - de regroupement des collectivités dans le contexte de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

#### **b) La nécessaire transparence de la facture d'eau**

Dans la conception de la facturation actuelle, deux informations « transparentes » sont données à l'abonné :

- son volume de consommation (et donc son évolution)
- la répartition de cette recette entre service d'adduction d'eau, service d'assainissement et taxes.

La distinction entre abonnement (part fixe) et consommation (part variable) ne rend pas compte de la réalité des coûts et de leur répartition réelle. On sait simplement que la somme des deux doit couvrir la charge globale du service assuré (potabilité, accès à l'eau sans limite de volume 24h sur 24,...).

Or, la facture d'eau est le plus souvent le seul lien régulier de tout usager avec les services publics de l'eau. Il est difficile de considérer qu'elle puisse répondre aux interrogations multiples de l'usager lui-même concernant :

- la transparence sur les coûts réels des services publics
- l'emploi et le destinataire des paiements effectués
- l'impact de la consommation sur la facture.

Ainsi, le besoin de transparence ne peut être satisfait par la seule présentation de la facture.

**Deux améliorations sont alors préconisées par le Conseil économique, social et environnemental (CESE) :**

- **L'évolution de la consommation** : il conviendrait d'ajouter à la variation de la consommation l'indicateur préconisé par l'assemblée du CESE (avis, 2000), c'est-à-dire un **indicateur moyen de consommation** normé à l'échelle du territoire de la collectivité maître d'ouvrage. Etabli annuellement à partir des chiffres figurant dans le rapport des collectivités organisatrices du service, il permettrait à l'utilisateur « domestique » une première appréciation comparée de sa consommation.
- *Outre la répartition de la facture entre eau potable/assainissement/taxes, la répartition entre collectivités, opérateurs (régie ou délégataire), organismes publics pourrait être indiquée.* Cette information répondrait à la question de l'utilisateur pour qui le service public de l'eau est unique et dépend dans sa globalité des collectivités territoriales qui en assurent la gestion.
- **Si une tarification sociale est instituée** : la facture devrait faire apparaître le montant réel et le montant exigé. Il s'agirait alors d'un **moyen de responsabilisation de l'utilisateur dans sa consommation de l'eau.**

## **2. L'amélioration du contrôle de la consommation : la mise en place de compteurs individuels**

Le rapport précité de 2011 précise que le législateur a entendu **généraliser le comptage individuel de l'eau** à travers deux dispositions<sup>67</sup>.

En conséquence, l'abonnement individuel au service d'alimentation en eau potable est devenu la règle dans l'habitat neuf.

En revanche, les **immeubles anciens –antérieurs à novembre 2007- et collectifs d'habitation** auxquels le propriétaire ou les copropriétaires n'ont pas fait la demande d'individualisation des contrats de fourniture d'eau **ne sont pas soumis à l'obligation de pose de compteurs individuels.**

Sur ce point, il est utile de constater que la grande majorité des personnes les plus démunies vivent en habitat collectif (parc locatif social). Or, dans plus de la moitié des cas, il n'existe **pas de facturation individuelle de l'eau** potable. Cette dernière est **intégrée dans les charges locatives** et n'est individualisée que dans une minorité de cas, faute de comptage.

- o Avantage pour les plus démunis : Ceci constitue en soi une **première protection contre les risques de coupure d'eau** (solidarité entre usagers)
- o Inconvénient pour les particuliers : **répercussion de la charge des impayés** sur le bailleur et les autres occupants.

La généralisation des compteurs individuels fait l'objet de débat au sein des instances consultatives de l'Etat qui trouvent certains avantages et inconvénients au dispositif.

---

<sup>67</sup> **L'article 93 de la loi SRU** qui prévoit l'individualisation des contrats de fourniture d'eau à l'intérieur des immeubles collectifs d'habitation, *sur demande du propriétaire ou de la copropriété* ; **l'article 59 de la LEMA (art. L. 135-1 du CCH)** et le décret n°2007-796 du 10 mai 2007 pris pour son application qui ont rendu **obligatoire la pose de compteurs d'eau froide dans tous les logements neufs** dont le permis de construire a été déposé à compter de novembre 2007 (art. R. 135-1 du CCH).

### Les avantages du compteur individuel :

- **Meilleure équité entre les usagers** au regard de leur consommation (paiement effectif de son volume d'eau consommé), sans que l'impact sur leur facture totale soit systématiquement à leur bénéfice immédiat compte tenu du coût de l'installation du compteur d'eau :
  - o Le coût de la pose et les services qui y sont liés doivent être à la charge du propriétaire ;
  - o Les accords de répartition des charges entre bailleurs et locataires doivent être adaptés en conséquence si nécessaire. D'où la nécessité d'une bonne gestion par le bailleur et l'occupant.
- **Evite les coupures d'eau collectives**, et, par là-même, ne pénalise pas les « bons payeurs », selon les termes employés par les auteurs du rapport de 2011.
- Procuration d'une **information plus fine** sur l'usage du service public : permet donc à ceux qui en ont besoin d'accéder aux aides sur des bases objectives.

### Les inconvénients du compteur individuel :

- Le **coût de la mesure** est estimé à **plusieurs centaines de millions d'euros** car il y a en France 13,5 millions de logements collectifs dont 4 pour le seul parc locatif social :
  - o Le coût moyen d'un compteur est de 100 euros
  - o Donc 100 millions d'euros seraient nécessaires pour l'installation d'un million de compteurs individuels.
- Le **coût du compteur individuel** peut dépasser l'économie que l'on peut en attendre :
  - o La consommation d'eau **intérieure aux logements** est pratiquement déterminée par :
    - le type d'équipements,
    - et par des *caractéristiques psychologiques et culturelles* mal connues, mais qui sont sans doute difficiles à changer : chacun peut en effet constater pour lui-même qu'il ne fait généralement pas attention lorsqu'il ouvre ou ferme le robinet. En conséquence, la mise en place d'un compteur individuel ne conduirait guère à faire des économies, du moins en appartement.
  - o Inversement, il est vrai que la **consommation extérieure** (jardin, voiture,...) est élastique par rapport au prix. Les français ont raison de mettre des compteurs individuels aux pavillons et de regrouper les logements derrière un seul compteur en habitat collectif, au moins dans les petits immeubles. En effet, le **coût annuel de gestion de l'information-compteur**, amortissement compris, est **de 30 à 60 euros**, soit environ l'économie que feraient les plus économes, à taille d'appartement égale. De plus, le **coût serait répercuté dans la partie fixe de la facture d'eau** (non gratuit et non répercuté dans les volumes facturés), ce qui ne correspond pas à la logique d'incitation de l'utilisateur à raisonner sa consommation d'eau puisque la partie fixe (incluant le coût important du compteur) ne bouge pas dans la tarification de l'eau. La **logique du compteur individuel serait donc contraire à l'article 9 DCE et à la LEMA.**

L'exemple de la régie des eaux de Grenoble (REG) met en évidence le coût des compteurs individuels avec ou sans radio-relevé : *données 2011 via leur site internet* :

- Location entretien compteur de 15 mm : 4,50 euros au semestre
- Location entretien compteur avec radio-relevé de 15 mm : 9,00 euros au semestre, soit le double

Une solution mixte est préconisée par Bernard Barraqué, directeur de recherche au CNRS en accord avec des associations de consommateurs :

► Il préconise la mise en place de compteurs individuels **uniquement** chez les **gros usagers** et chez **les particuliers ayant une piscine ou un arrosage automatique du jardin**.

En effet, la mise en place de compteurs n'a guère d'impact redistributif ou économe dans l'usage de l'eau :

- La structure des coûts fixes empêche de faire baisser les factures. Donc, si la part fixe est importante (en raison du coût du compteur), rien n'incitera à raisonner sa consommation d'eau.
- *En Angleterre* : il n'y a pas de tradition de compteurs et pourtant la consommation reste très modérée. La privatisation a logiquement conduit à se poser la question de leur installation ; mais le coût correspondant, plus de 4 milliards d'euros, dépasse largement celui des réparations de fuites dans les parties publiques des réseaux.

► **Exception : pose de compteurs individuels en cas de :**

- Gaspillages volontaires
- Conflits graves

Il convient, enfin, de préciser à nouveau que, depuis 2006, la mise en place de compteurs individuels est obligatoire dans les logements neufs<sup>68</sup>. De cette manière, les usagers sont **informés** de la quantité d'eau distribuée, bien que cette disposition ait pour **but d'inciter les ménages à moins consommer**.

La loi ne fixe pas de délai pour l'installation de compteurs individuels. Ainsi, les habitats anciens ne sont pas soumis à une obligation de pose de compteurs individuels.

Cependant, le rapport précité de juillet 2011 souhaite un aménagement de la LEMA afin de fixer un délai raisonnable de réalisation de cette opération (entre 3 et 5 ans). En effet, pour les auteurs du rapport, la généralisation du comptage individuel est une nécessité, sous réserve que l'effort à consentir soit raisonnablement étalé dans le temps.

Il est enfin précisé que la **généralisation du comptage individuel ne doit pas entraîner la systématisation des contrats individuels** avec la collectivité organisatrice du service ou l'opérateur car il n'est pas nécessaire d'introduire un surcoût de gestion causé par une facturation spécifique de l'eau. L'objectif est, en réalité, de disposer d'un **mode de calcul** responsabilisant qui permette à chacun de connaître sa consommation d'eau et donc de gérer ses dépenses en eau.

<sup>68</sup> Art. L. 135-1 du Code de la construction et de l'habitat.

## LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

*Pour mener à bien les dispositifs préventif et curatif, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) et les auteurs du rapport de 2011 mettant en œuvre le droit d'accès à l'eau recommandent un certain nombre de mesures d'accompagnement de la tarification sociale dont il ressort deux catégories :*

### L'ACCÈS À L'INFORMATION EN MATIÈRE D'EAU CONSOMMÉE

#### ► **La constitution et la mise à disposition du public de la base de données nationale sur les services d'eau et d'assainissement**

. **Mise en place** : confiée à l'Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA)

. **Mécanisme** : Les collectivités territoriales devront *transmettre au préfet* un certain nombre d'informations (tarifs, données nécessaires à la connaissance des coûts,...)

. **Avantage** : *garantie juridique* pour les administrés (contrôle de légalité exercé par le préfet)

#### ► **La transparence de la facture d'eau**

Pour garantir la transparence de la facture d'eau, il est recommandé de faire apparaître certaines *mentions* sur cette dernière :

. **L'indicateur moyen de consommation** normé à l'échelle du territoire de la collectivité territoriale.

. **La répartition des sommes** versées entre la collectivité, l'opérateur et les organismes publics.

. En cas de tarification sociale proprement dite : la distinction entre **le montant réel et le montant exigé**.

### L'AMÉLIORATION DU CONTRÔLE DE LA CONSOMMATION

#### ► **Volonté législative de généraliser le comptage individuel de l'eau** (art. 93 loi SRU et art. 59 LEMA)

Mais, en l'absence de délai donné par la loi pour l'installation des compteurs individuels, il n'existe *aucune obligation pour les habitats collectifs anciens* de les poser.

#### ► **D'où les préconisations du rapport de juillet 2011 :**

. Nécessité de *fixer un délai* pour l'installation des compteurs individuels (incitation à un aménagement de la loi), sous réserve que l'effort financier à consentir soit raisonnablement étalé dans le temps

. La volonté législative de généraliser les compteurs individuels *ne doit pas entraîner la systématisation des contrats individuels* avec la collectivité territoriale organisatrice.

. **Objectif poursuivi** : disposer d'un mode de calcul responsabilisant permettant à chacun de connaître sa consommation d'eau.

## **V. Conclusion générale**

### **LA TARIFICATION SOCIALE : LES DISPOSITIFS PRÉVENTIF ET CURATIF ACCOMPAGNÉS DE MESURES D'INFORMATION**

Le rapport sur la mise en œuvre de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 30 décembre 2006 de juillet 2011<sup>69</sup> fait clairement apparaître ses préconisations pour une tarification sociale de l'eau : l'efficacité sociale et environnementale du dispositif passe, selon lui, par la combinaison des solutions relatives à la **tarification progressive, la réduction de la part fixe, la création de l'allocation de solidarité eau et l'abondement des FSL**. Il exclut, en revanche, le recours à la gratuité des premiers mètres cubes consommés.

Cependant, il ressort également des recommandations dudit rapport que l'ensemble du dispositif ne pourra aboutir que s'il est accompagné de **mesures d'information** permettant de responsabiliser l'usager-consommateur. Celles-ci visent principalement la **transparence de la facture d'eau** pour améliorer l'accès à l'information et la **généralisation des compteurs individuels** pour favoriser un contrôle de sa consommation d'eau.

Toutefois, en raison de sa nature expérimentale, l'efficacité du dispositif général (préventif, curatif et mesures d'accompagnement) reste approximative. Il devra donc faire l'objet d'une évaluation après la première année de fonctionnement afin d'être affiné et amélioré.

Cependant, le rapport de 2011 ayant une vocation consultative, les préconisations qu'il a faites n'ont aucune valeur obligatoire. Elles permettent uniquement de mesurer une tendance future du législateur dans la mise en place du droit d'accès à l'eau, bien que cette dernière soit encore en débat.

Ainsi, elles ne s'imposent pas aux collectivités qui restent compétentes pour établir leurs modalités de tarification sociale selon leurs propres choix, dans la mesure où elles respectent l'objectif et les limites de la loi relative à l'accès à l'eau.

### **LES LIMITES DU DISPOSITIF GÉNÉRAL**

Le dispositif général présente une limite non négligeable tenant à sa nature même. En effet, dès lors que le droit d'accès à l'eau, tel qu'il résulte de la loi, est lié au droit au logement, cela implique que leurs bénéficiaires sont nécessairement des personnes disposant d'une habitation. Par conséquent, **les personnes sans domicile fixe et les gens du voyage sont exclus du dispositif**. Il est ainsi précisé dans le rapport de juillet 2011 que cette question est laissée à la seule initiative des collectivités territoriales qui peuvent élargir le droit d'accès à l'eau aux exclus à travers, notamment, le système de borne fontaine géré par une association de lutte contre les exclusions. Mais, dans tous les cas, le service demeure payant. Ainsi, même les exclus du dispositif général devront payer le service dès lors qu'ils bénéficient du système de borne fontaine mis en place dans leur commune.

---

<sup>69</sup> Monteils (I.) et Rathouis (P.), *Accès à l'eau et à l'assainissement dans des conditions économiquement acceptables* (Rapport de mission sur la mise en œuvre de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.), Rapport CGEDD n° 007643-01, juillet 2011.

### LES ENJEUX LIÉS À LA TARIFICATION SOCIALE DE L'EAU

La mise en place de la tarification sociale doit être liée à des enjeux globaux visant tant l'accès à l'eau que la ressource, élément naturel :

- **Le prix de l'eau** : il existe un différentiel entre la durée de vie des canalisations et la durée d'amortissement de ces dernières qui influent sur le prix de l'eau. L'intérêt de faire coïncider les deux durées (durée de vie et durée d'amortissement) permettrait, dans une certaine mesure, de faire baisser le prix de l'eau.
- **La protection de la ressource en eau** : l'eau prélevée, si elle ne correspond pas aux normes de salubrité publique, doit être traitée pour être destinée à la consommation humaine. Or, le traitement de l'eau représente un coût qui est imputé sur la facture d'eau (dans les coûts fixes). Ainsi, pour éviter que le coût du service augmente, il est nécessaire de protéger les aires de captage d'eau potable.
- **Les fuites d'eau** : il existe un différentiel entre la consommation réelle (celle tirée du robinet par le consommateur final) et la consommation estimée (celle prélevée dans les zones de captage). Or, en présence de fuites dans le réseau de distribution, l'eau prélevée ne peut arriver, en totalité, dans les robinets. En conséquence, pour satisfaire le consommateur final, il est prélevé une quantité d'eau plus importante que celle prévue initialement. Cependant, cette situation engendre deux problèmes. D'une part, les fuites dans le réseau de distribution entraînent une pression sur la ressource en eau impliquant un prélèvement en eau plus important que nécessaire. D'autre part, le prix du service d'eau potable est calculé à partir du prélèvement de l'eau. Autrement dit, si une quantité importante d'eau est prélevée, celle-ci sera répercutée sur le coût du service. En conséquence, les fuites d'eau pèsent sur la facture d'eau. Il faut toutefois souligner que la loi du 17 mai 2011 (art. L. 2224-12-4 III bis CGCT) exonère l'abonné du paiement de la part de la consommation d'eau correspondant à la fuite sous certaines conditions.

### LES ACTEURS IMPLIQUÉS DANS LA TARIFICATION SOCIALE DE L'EAU

La mise en place de la tarification sociale de l'eau implique divers acteurs :

- **La collectivité territoriale** : en tant qu'autorité organisatrice, elle a la compétence pour décider et voter le prix de l'eau (*art. L. 2224-7 et suivants du CGCT*).
- **Les usagers** : la tarification sociale de l'eau, telle qu'elle résulte de la loi, repose très largement sur une solidarité entre les usagers.
- **Les communes ou intercommunalités et le département** : la tarification sociale de l'eau implique la compétence de diverses institutions :
  - o La compétence des communes et intercommunalités en matière d'eau potable et d'assainissement.
  - o La compétence des conseils généraux en matière d'action sociale.

## VI. Les messages forts

### ➤ **L'INSTABILITÉ DU CONTEXTE JURIDIQUE RELATIF À LA TARIFICATION SOCIALE DE L'EAU**

Depuis les années 2000, une collectivité territoriale a la possibilité de mettre en place une tarification sociale de l'eau telle qu'elle résulte de la combinaison des textes juridiques de l'Union européenne et français<sup>70</sup>. Cependant, depuis 2011, la loi du 7 février 2011 fixe de nouveaux objectifs qui ne sont pas obligatoires mais qui ont vocation à l'être dès lors qu'une loi ultérieure précisera le dispositif en ce sens.

Dans l'attente de mesures contraignantes en ce domaine, les textes officiels distinguent deux volets représentant deux manières complémentaires d'envisager la tarification sociale de l'eau :

- Un volet curatif : il relève du fonds de solidarité pour le logement (FSL) depuis 2004 géré par les conseils généraux. L'apport central de ce dispositif est la mise en place de l'interdiction de couper l'eau dès que le FSL est saisi, permettant ainsi le maintien du service d'eau chez les plus démunis. La loi du 7 février 2011 renforce ce volet.
- Un volet préventif : il s'agit de la tarification sociale proprement dite puisqu'il vise l'introduction, dans les éléments composant la facture d'eau, de considérations sociales issues de la loi.

### ➤ **LA MISE EN PLACE D'UNE TARIFICATION SOCIALE DE L'EAU**

Pour mettre en place une tarification sociale de l'eau, le rapport sur la mise en œuvre de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 30 décembre 2006<sup>71</sup> recommande de coupler les deux dispositifs (préventif et curatif) en les accompagnant de mesures d'information destinées à responsabiliser l'utilisateur du service qui pourra, de ce fait, contrôler sa consommation d'eau.

Ainsi, le dispositif général de la tarification sociale, bien qu'il ne soit pas encore imposé par la loi, peut se présenter de cette manière :

- **Le dispositif préventif** : diminution de la part fixe + part variable calculée selon une tarification progressive prenant éventuellement en compte les ressources financières du ménage et/ou le nombre de personnes composant le ménage.
- **Le dispositif curatif** : création de l'allocation solidarité « eau » réservée aux bénéficiaires du RSA dont le montant de la facture d'eau représente 3% de leur revenu annuel (représenterait l'attribution d'une aide annuelle de 60 euros maximum) + abondement « eau » des FSL par le prélèvement de 0,5% sur la facture d'eau des usagers en rendant obligatoire le volet « eau » des FSL de chaque département.
- **Les mesures d'accompagnement** : la transparence de la facture d'eau + la généralisation des compteurs individuels.

---

<sup>70</sup> Il s'agit de la directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau et de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

<sup>71</sup> Monteils (I.) et Rathouis (P.), *Accès à l'eau et à l'assainissement dans des conditions économiquement acceptables* (Rapport de mission sur la mise en œuvre de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.), Rapport CGEDD n° 007643-01, juillet 2011.

➤ **LES MARGES DE MANŒUVRE DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE VARIENT EN FONCTION DES DISPOSITIFS DE MISE EN PLACE DE LA TARIFICATION SOCIALE DE L'EAU**

Les dispositions législatives relatives à la tarification sociale de l'eau étant réparties au sein de plusieurs sources juridiques, la marge de manœuvre de la collectivité territoriale dans sa mise en place va varier selon le dispositif envisagé. Ainsi, plus la loi aura prévu de conditions de mise en œuvre de la tarification ou d'obligations, moins la collectivité aura de liberté de choix. Inversement, moins il y aura de condition d'application ou d'obligation prévue par la loi, plus la collectivité aura une liberté d'action. Ce dernier propos doit toutefois être nuancé en raison de l'instabilité du contexte juridique<sup>72</sup>. Ainsi, selon les cas, la décision de la collectivité peut comporter le risque de se voir sanctionnée par une loi ultérieure précisant le dispositif à adopter :

- **Le dispositif préventif** : il résulte de la combinaison de textes<sup>73</sup> fixant un cadre pour la mise en place d'une tarification sociale de l'eau.
  - ⇒ *Marge de manœuvre de la collectivité étendue dès lors qu'elle respecte les principes posés par les textes en la matière*<sup>74</sup>.
  - ⇒ *Prise de risque de la collectivité en raison de l'absence de loi précise en ce domaine (attente d'une loi ultérieure précisant ce dispositif).*
- **Le dispositif curatif** : il est renforcé par la loi du 7 février 2011 qui fixe des conditions ayant vocation à être obligatoires.
  - ⇒ *Marge de manœuvre limitée de la collectivité.*
- **Les mesures d'accompagnement** : il s'agit de recommandations non obligatoires.
  - ⇒ *Marge de manœuvre totale de la collectivité.*

➤ **LA PORTÉE DE LA TARIFICATION SOCIALE DE L'EAU**

Dans tous les cas, à travers la tarification sociale de l'eau, le législateur a voulu faire converger un certain nombre d'objectifs :

- **Le droit d'accès à l'eau pour tous.** Le législateur fait néanmoins la distinction entre *l'usage de l'eau en tant qu'élément naturel*, qui est commun à tous et *l'accès au service public de l'eau* qui doit nécessairement être payant.
- **La solidarité entre les usagers.** En prenant en compte les différences objectives existantes entre les usagers, notamment celles relatives aux ressources financières, le législateur entend favoriser une solidarité entre eux de manière à ce que les personnes les plus défavorisées soient aidées par les autres usagers du service (*cf. loi du 7 février 2011*).

---

<sup>72</sup> En ce sens, voir le premier point des messages forts.

<sup>73</sup> Il s'agit de la directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau et de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

<sup>74</sup> Il résulte de la directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau et de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques des principes à respecter en matière de tarification de l'eau : le service public d'accès à l'eau ne peut pas être gratuit (l'eau paie l'eau), l'ajustement du prix de l'eau est possible pour l'hygiène et l'alimentation en fonction de critères objectifs sur la situation des usagers (*en ce sens, voir le paragraphe IV-A*).

- **La protection de l'eau.** Le cadre fixé par les normes européennes et françaises vise, outre l'accès à l'eau, la protection de la ressource en mettant en évidence que plus on consomme de l'eau, plus la pression sur la ressource est importante. D'où la nécessité de maintenir le service payant voire de plus en plus cher à mesure que la consommation d'eau augmente.
- **L'utilisation économe de la ressource.** En maintenant un service public de l'eau payant, le législateur entend réguler le comportement de l'utilisateur dans le sens d'une utilisation économe de la ressource.

## VII. Lexique

**Cadre légal** : les textes juridiques (loi, décret,...), s'ils ne fixent pas d'objectifs précis à atteindre dans un certain délai, proclament un principe ou une règle qui pose une marche à suivre ou une attitude à adopter dans le domaine envisagé.

**Directive** : décision de droit de l'Union européenne visant à favoriser l'harmonisation des législations nationales des Etats membres de l'Union Européenne. Elle impose aux Etats membres un objectif à atteindre, tout en leur laissant le choix des moyens pour y parvenir (lois, décrets, principes généraux). Contrairement au règlement, la directive n'a pas vocation à s'appliquer directement dans l'Etat membre mais elle nécessite une loi de transposition.

**Fonds de solidarité pour le logement (FSL)** : un fonds de solidarité pour le logement (FSL) est institué dans chaque département. Il accorde des aides financières aux personnes qui rencontrent des difficultés pour s'acquitter des obligations locatives et des charges relatives à leur logement.

**Loi** : disposition normative et abstraite posant une règle juridique d'application obligatoire.

**Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)** : organisme technique français de référence sur la connaissance et la surveillance de l'état des eaux et sur le fonctionnement écologique des milieux aquatiques.

**Préconisation** : disposition non obligatoire contenue dans un texte non réglementaire (rapport,...) qui donne une certaine interprétation d'une loi, c'est-à-dire le sens ou l'esprit de la loi concernée.

**Rapport du gouvernement** : acte non réglementaire et donc non obligatoire du gouvernement destiné au parlement afin de préciser les modalités et les conséquences d'une loi dont l'initiative est gouvernementale (exemple : Monteils (I.) et Rathouis (P.), *Accès à l'eau et à l'assainissement dans des conditions économiquement acceptables* -Rapport de mission sur la mise en œuvre de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques-, Rapport CGEDD n° 007643-01, juillet 2011).

**Recommandation** : voir *préconisation*.

**Structure tarifaire** : la structure tarifaire du service public de l'eau est composée de deux éléments : une partie fixe, indépendante de la consommation d'eau, et une partie variable, fonction du volume d'eau consommé.

## VIII. Bibliographie indicative

*La bibliographie est composée d'ouvrages et revues juridiques ainsi que de rapports d'autorités consultatives de l'Etat. Elle intègre également les études réalisées pour le Grand Lyon dans le cadre du débat public relatif au service d'eau potable.*

- Auby (J.-M.), L'intervention départementale en faveur de la gestion d'un service public communal en régie, *Droit administratif*, novembre 2011, n°11, p. 31 et s.
- Billet (Ph.), Le renforcement de la solidarité en matière d'accès à l'eau, *JCP A*, n°49, 5 décembre 2011, pp. 30-35.
- Conseil d'Etat, *L'eau et son droit*, rapport public, 2010.
- Cour des comptes, *La gestion des services publics d'eau et d'assainissement*, rapport public, 2003.
- De Montecler (M.-C.), Application du principe d'égalité entre les abonnés dans la tarification de l'eau, *AJDA*, 2009, p. 1922 et s.
- Drobenko (B.), Sironneau (J.), *Le code de l'eau*, éditions Johanet, 2<sup>e</sup> édition, 2010.
- FNCCR/Nantes Métropole, *Enquête nationale sur le prix de l'eau et de l'assainissement*, 2008.
- Monteils (I.) et Rathouis (P.), *Accès à l'eau et à l'assainissement dans des conditions économiquement acceptables* (Rapport de mission sur la mise en œuvre de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.), Rapport CGEDD n° 007643-01, juillet 2011.
- Nova 7, *Etude exploratoire sur les différentes structures tarifaires et sur les enjeux de la télérelève en vue d'enrichir la réflexion du Grand Lyon sur le prochain service public d'eau potable*, 2011.
- Richer (L.), Les services de l'eau potable et de l'assainissement dans la loi sur l'eau, *AJDA*, 2007, p. 1168 et s.
- Sironneau (J.) et alii, *Lamy environnement, L'eau*, Tomes 1 et 2, éditions Lamy, 2009.
- Teneyre (Ph.), Le législateur peut-il constitutionnellement interdire aux départements de moduler leurs aides aux communes en fonction du mode de gestion du service public aidé ?, *RJEP*, novembre 2011, p. 11 et s.