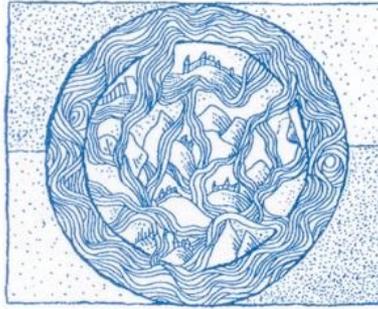


PROJET du
8 septembre 2010



Académie de l'Eau

**LA MISE EN ŒUVRE DU
DROIT À L'EAU
Les solutions à Paris**

Henri Smets

Membre de l'Académie de l'Eau

**Académie de l'Eau
Paris
Août 2010**

Principales publications de l'Académie de l'Eau

dans le domaine du droit à l'eau et à l'assainissement
disponibles sur le site www.academie-eau.org

La charte sociale de l'eau (2000)

Le droit à l'eau (2002)

La solidarité pour l'eau potable (2003)

The cost of meeting the Johannesburg targets for drinking water (2003)

Pour un droit effectif à l'eau potable (2005)

Le droit à l'eau en Afrique et en Europe (2005)

*Le droit à l'eau dans les législations nationales
The right to water in national legislations (2005)*

La reconnaissance officielle du droit à l'eau en France et à l'international (2006)

La prise en charge des dettes d'eau des usagers démunis en France (2008)

De l'eau potable à un prix abordable (2009)

Le droit à l'assainissement dans les législations nationales (2010)

LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'EAU Les solutions à Paris

Henri Smets

Résumé : Alors que la grande majorité des Parisiens a depuis longtemps accès à l'eau potable et à l'assainissement, une petite minorité n'en bénéficie toujours pas du fait de mauvaises conditions de vie, d'un logement indigne ou de revenus insuffisants. Le rapport examine les mesures prises au cours des dernières années pour résoudre ce problème d'accès. Il donne leur fondement juridique, calcule les coûts des mesures prises et évalue la mise en œuvre. Il conclut que le nombre de Parisiens sans accès à l'eau potable et à l'assainissement à un prix abordable a fortement décru récemment.

Abstract : While the vast majority of Parisians have had access to drinking water and sanitation for a very long time, a small minority still does not have it because of poor living conditions, poor housing or insufficient income. The report examines the measures taken during recent years to solve this problem of access. It provides their legal basis, calculates the cost of measures taken and assesses its level of implementation. It concludes that the number of Parisians without access to drinking water and sanitation at an affordable price has greatly decreased recently.

Académie de l'Eau
AESN, Paris
Août 2010

AVANT-PROPOS

Dès mars 2000, dans sa Charte sociale, l'**Académie de l'eau** affirmait qu'en matière de prix chacun avait certes à en supporter le coût mais que "la solidarité entre riches et pauvres devait s'y substituer pour les plus démunis". Dix ans plus tard, le principe de la *solidarité entre tous*, dans ce domaine, est acquis au plan national et le gouvernement français propose la mise en place d'une aide préventive afin de rendre le prix de l'eau plus abordable pour les moins nantis aux fins de mois difficiles. De la logique de charité ou d'assistance, on est passé à celle de droit ; car l'eau n'est pas une marchandise comme les autres, mais un bien humain essentiel.

L'Académie de l'Eau a constamment œuvré afin que l'accès à l'eau potable soit considéré comme un "*droit de l'Homme*" et qu'il en soit de même à l'égard de l'assainissement. Elle se félicite que la France et la plupart des États soient désormais favorables à cette reconnaissance. Dans notre pays, les personnes démunies sont encore trop nombreuses et l'étendue de leur précarité, souvent insoupçonnée, croît avec la crise économique et sociale que nous traversons. Pourtant, elles ont toutes droit à l'eau et à l'assainissement comme à l'éducation ou à la santé ; et, pour y parvenir, il faut agir à tous les niveaux, national, régional, local et prendre les mesures adaptées aux différents types d'usagers, avec la participation active du tissu associatif.

Mais la mise en œuvre pratique relève avant tout des pouvoirs locaux. Compte tenu des initiatives prises par la **Municipalité de Paris**, il semblait utile de vérifier ce qu'il en était réellement au niveau des ménages usagers de l'eau dans la capitale. L'Académie de l'Eau a fait appel à l'un de ses membres, **Henri Smets**, auteur de plusieurs rapports ou ouvrages sur le sujet, pour analyser de manière critique si *le droit à l'eau et à l'assainissement* était bien une réalité. Son étude, documentée et précise, prouve que Paris a bien un "temps d'avance" ! Il reste donc à multiplier cette expérience à travers toutes les Régions.

* * *

Puisse cette évaluation contribuer à la mise en œuvre du **droit à l'eau pour tous** par le vote de nouvelles dispositions législatives au Parlement, par la rédaction des décrets d'application et par l'adoption des crédits nécessaires afin d'apporter une aide réelle aux plus démunis. Bien que les obstacles ne soient pas insurmontables, il reste à bousculer l'apathie de certains devant les difficultés auxquelles les pauvres sont confrontés. Si notre devoir est de permettre l'accès à la santé pour tous, l'accès à une eau potable et à un bon assainissement constitue la condition essentielle d'une action durable dans ce domaine.

Pr. Marc Gentilini
Président de l'Académie de l'Eau



Fontaine d'eau potable au coin de la rue Linné, Paris 5e

***Remerciements** : L'auteur remercie très chaleureusement les nombreuses personnes qui ont bien voulu lui apporter des suggestions, observations ou données pour la préparation de ce rapport, en particulier, Madame Anne Le Strat, Adjointe au Maire et Mmes Feuillette, Huet, Kellner et Purdue ainsi que MM. Bommelaer, Carlier, Donati, Gallicher, Marcovitch, Oliva, Sicart, Souquière et Ténrière-Buchot.*

SYNTHÈSE

Le droit à l'eau potable et à l'assainissement inscrit dans la loi française depuis 2006 a été mis en œuvre à Paris par diverses mesures affectant les services de distribution d'eau et d'assainissement et par des décisions des pouvoirs publics concernant le financement des infrastructures, les tarifs de l'eau et la gestion des programmes sociaux. Les actions prises ont fait l'objet d'une analyse détaillée afin d'illustrer les solutions utilisées pour que chacun ait effectivement accès à l'eau potable et à l'assainissement à Paris.

À Paris, pour la grande majorité des personnes, l'eau potable conforme aux normes de salubrité est disponible au domicile partout et à tout moment à un prix tout à fait modique. Mais pour environ 10 % de la population, les factures d'eau et d'assainissement représentent une fraction non négligeable des dépenses de consommation. Pour les ménages les plus déshérités, environ 2% de la population, l'accès à l'eau est parfois insuffisant du fait de conditions de logement inappropriées voire indignes. L'action menée vise à la fois les populations démunies qui risquent de ne plus pouvoir payer les factures d'eau et les populations vulnérables qui ne sont pas branchées sur le réseau d'eau potable ou ne disposent pas de toilettes individuelles.

Les objectifs de la Ville de Paris

La Ville de Paris considère que "l'accès à l'eau est un droit élémentaire que les pouvoirs publics se doivent de mettre en œuvre pour organiser une vie digne sur un territoire donné. Faire vivre concrètement ce droit à l'eau constitue donc un engagement fort de la collectivité parisienne : un dispositif de gestion sociale de l'eau sera ainsi développé pour garantir aux personnes en difficulté un plein accès à l'eau, qu'elles habitent dans un logement ou qu'elles soient sans domicile fixe". La Ville s'est "engagée à rendre effectif le droit à l'eau pour toutes les Parisiennes et tous les Parisiens". Effectivement, elle distribue l'eau gratuitement par des nombreuses bornes fontaines publiques et cherche à éviter les coupures d'eau dans les immeubles dès lors que des personnes y résident.

La Mairie de Paris affiche l'objectif d' "assurer l'accès à l'eau grâce à un prix abordable" et affirme que : "La première condition du droit à l'eau est de garantir aux usagers un prix abordable. Selon les recommandations de l'OCDE et du Programme des Nations Unies pour le Développement, les ménages ne devraient pas consacrer à l'eau et à l'assainissement plus de 3 % de leurs revenus disponibles." Cet objectif est atteint moyennant l'attribution d'aides pour l'eau aux ménages démunis.

Les solutions mises en œuvre

L'action la plus visible a consisté à mettre en place un réseau de bornes-fontaines gratuites où l'on peut puiser de l'eau potable et un réseau de toilettes publiques bien entretenues et gratuites. Des bornes-fontaines sont également installées dans les parcs où l'on peut boire et se laver les mains. Des arrangements sont pris entre la Régie Eau de Paris et des ONG pour que les squatters puissent avoir accès à l'eau malgré l'absence de contrat de location. Dans le cas des copropriétés en difficultés, les représentants des locataires et la Régie prennent des dispositions pour maintenir la fourniture d'eau malgré l'absence de paiement par le syndic. La Régie ne coupe pas l'eau d'un logement occupé sans avoir vérifié au préalable la situation concrète et fait appel à cet effet à des correspondants eau. Dans tous les cas, elle informe les usagers de l'existence d'aides pour les dettes d'eau. La situation des personnes sans domicile fixe est plus problématique mais ils peuvent utiliser les centres d'accueil gratuits pour bénéficier de douches et laver leur linge. Des progrès récents ont eu lieu avec la modernisation des toilettes publiques et l'amélioration des toilettes scolaires. La situation reste préoccupante pour les lieux de rétention ou de détention.

Les logements à Paris sont parfois indécents car ils ne possèdent pas les éléments de confort obligatoires (eau courante, douche, toilettes) et ne peuvent en principe être loués. Il reste à faire disparaître ces situations encore trop fréquentes (3% des cas).

Dans les logements décents, la facture d'eau peut être élevée qu'elle soit payée dans les charges ou de façon explicite. À Paris, il existe peu de contrats individuels de distribution d'eau et, dès lors, il y a très peu d'impayés d'eau. Aussi, la Ville a-t-elle décidé de traiter de la charge que représentent les factures d'eau en même temps que le loyer et les autres charges.

Les aides pour l'eau

La Mairie de Paris est consciente des problèmes financiers pour les personnes pauvres que cause le prix de l'eau et de l'assainissement et a institué des programmes d'aides complémentaires à ceux institués au plan national. En 2009, elle a adopté le principe selon lequel les dépenses d'eau et d'assainissement ne devraient pas dépasser 3% des dépenses de consommation des ménages. Sans attendre la mise au point de procédures élaborées, elle a décidé en 2009 que plus de 44 000 ménages démunis bénéficieraient d'une allocation de solidarité eau qui représente environ le tiers de la facture d'eau. L'aide ainsi attribuée aux plus démunis représente près de 1% des dépenses totales d'eau des ménages. Ces aides municipales pour l'eau complètent les importantes allocations de logement de l'État (Caisses d'allocations familiales) et de la Ville de Paris. La Mairie a donc pris "un temps d'avance" sur les conclusions des débats en cours au Parlement sur les aspects sociaux de l'eau.

Le coût de cette mesure sociale représente une petite part des allocations fournies pour le logement de la Ville de Paris. Le financement de cette aide est assuré par le budget municipal et non par une redevance sur la distribution d'eau.

À côté d'un important système d'aides préventives, il existe un système d'aides curatives destiné à prendre en charge l'eau des ménages ayant accumulé des dettes de loyer et de charges. Ce système géré par le FSL est tout à fait marginal, il est financé par la Régie, c.-à-d. par les usagers.

Maîtrise des prix et tarification de l'eau

La Mairie veille à ce que le tarif de l'eau et de l'assainissement soit aussi bas que possible et contrôle étroitement les prix. En 2010, la Régie s'est engagée à ne pas augmenter le prix de l'eau distribuée exprimé en € courants pendant 5 ans. En revanche, le montant de la facture d'eau augmente progressivement du fait de l'augmentation du prix de l'assainissement, des redevances et taxes.

Il n'y a aucune réduction tarifaire quel que soit le montant de la consommation, ni aucun usager privilégié. La part fixe du tarif a été maintenue au plus bas, les systèmes complexes de tarification n'ont pas été retenus pour ne pas alourdir les frais de gestion. La Régie fournit des conseils pour obtenir des aides, elle mensualise sur demande le paiement des factures d'eau et offre des délais de paiement aux usagers en difficulté. Les Parisiens financent l'aide pour l'eau des Parisiens par le biais des taxes municipales et contribuent à financer l'accès à l'eau dans les pays en développement grâce à une redevance sur l'eau potable.

Ampleur de la solidarité pour l'eau

L'ensemble des mesures de solidarité au niveau parisien dans le secteur de l'eau représente une dépense d'environ 5.5 M€/an, soit 2.5 € par habitant (2.8 c€/m³). En outre, les Parisiens financent des actions de coopération décentralisée pour l'eau dans les pays en développement pour un montant total d'environ 1 M€/an, soit 0.5 € par habitant. L'ensemble des dépenses de solidarité pour l'eau atteint 1% du total des factures d'eau. Les aides pour l'eau sont nettement inférieures à ce qui est fourni dans le secteur de l'énergie et sans commune mesure avec les aides pour le logement. Elles touchent environ 40% des ménages pauvres et 4 % de l'ensemble des ménages parisiens.

Conclusions

Les mesures prises ont permis d'intervenir efficacement au niveau des usagers démunis. Désormais, le *droit à l'eau est en vigueur à Paris* ; chaque Parisien apporte son aide pour faciliter l'accès à l'eau de tous, à Paris comme dans les pays en développement. Le montant de cette aide est significatif et dépasse ce qui se pratique en général en France. Les recommandations proposées (Encadré 10, p. 71) visent essentiellement à donner une tonalité plus positive aux diverses mesures prises par la Mairie pour mettre en œuvre le droit à l'eau

potable.

SUMMARY

The right to water and sanitation was introduced in French law in 2006 and was progressively implemented in Paris through various measures concerning water supply and sanitation services and by decisions of public authorities concerning the financing of infrastructure, water tariffs and the operation of social services.

In Paris, the great majority of persons have access at all times and for a moderate price to safe and clean drinking water in their apartment, to individual toilets and to sewage treatment. But for 10% of the population, water and sanitation bills represent a significant part of consumption expenses. For most vulnerable groups, approximately 2% of the population, access to water is insufficient because of inappropriate housing conditions. Public authorities have to address the problems of poor people who risk not being able to pay their water bills and the problems of the vulnerable population who are not connected to water supply networks or do not have individual toilets.

The objective of Paris authorities

The City of Paris considers that “access to water is a fundamental right that public authorities have to satisfy by organizing a dignified life in their jurisdiction. To implement concretely the right to water is a strong undertaking of the City of Paris: for that purpose a mechanism for social management of water will be developed to guarantee that poor people have full access to water whether they live in a dwelling or are homeless”. The City “undertook to make the right to water effective for all people in Paris”. It distributes water freely in many water stand posts and seeks to avoid disconnecting water in buildings where people live.

The City aims to “ensure access to water at an affordable price” and states : “The first requirement of the right to water is to guarantee an affordable price to users. According to the recommendation by OECD and by the United Nations Development Programme, households

should not allocate to water and sanitation more than 3% of their disposable income". Such a target is reached by providing aid for water to poor households.

The solutions being implemented

The most visible action consists in operating a network of free water stand posts in the whole city where it is possible to take drinking water and a network of public toilets that are maintained in good condition and are free. Stand posts are also available in public parks. Special arrangements are made between the water supplier "Eau de Paris" and NGO's in order to allow access to water for squatters who have no renting contract. In the case of condominiums with internal management problems, the water supplier and representatives of tenants may make special arrangements to continue water supply in spite of the lack of payment of water by the manager of the premises. The water supplier does not cut off water in a dwelling which is occupied without first investigating the social situation and for this purpose, special correspondents have been nominated to handle water bill problems. In every case, the supplier informs the user that aid is available in case of unpaid water bills. Homeless people are in a difficult position but they can use free showers and facilities to wash their clothes. Recent progress took place concerning public toilets and toilets in schools. The state of toilets in prisons and police buildings is still unsatisfactory.

Dwellings in Paris are considered inappropriate if they lack running water, showers and toilets; as a result they may not be rented. Efforts are needed to remedy this situation that is still too frequent (3% of housing).

In decent housing, the water bill is sometimes too high for the tenant. Because there are few individual water supply contracts, unpaid water bills are infrequent. As a result, the City of Paris decided to address the issue of water bills together with the rent and other housing related expenses.

Aid for water

The City of Paris is aware of social problems caused to poor people by their water and sanitation bills and created a municipal social programme to complement the national social programme. In 2009, it adopted the principle that water and sanitation expenses should not exceed 3% of household consumption expenses. Without waiting for the adoption of elaborate procedures, it decided that over 44 000 poor households would receive a special aid for water which amounts approximately to one third of the water bill. Such a programme represents 1% of the households water expenses in Paris. The municipal aid for water is additional to the important housing allowances provided by the State or the City. Paris is thus "one step ahead" of the conclusions that should emerge from the current debate in Parliament on social aspects of water bills.

The cost of this social measure does not seem high in relation to the housing allowances of the City. Its financing is organized through the municipal budget and not a charge on water consumption.

In addition to this system of preventive aid, there is a system of curative aid to take care of households in debt over rent and charges. The latter system managed by the Housing solidarity fund is quite small and is financed by the water supplier, i.e. water users.

Cost control and water tariff

Public authorities in Paris aim to keep water and sanitation prices as low as possible and exercise close control over water prices. In 2010, the water supplier undertook not to increase the price of distributed water expressed in current € for 5 years. In contrast, the price of sanitation and charges/taxes will increase.

There is no tariff reduction as a function of the level of consumption, nor users with privileged tariffs. The fixed part of the two-part tariff is kept at a very low value, complicated tariff structures have not been used to keep the management cost low. The water supplier provides advice on aid for water to users, sends water bills on request on a monthly basis and accepts payment delays in the case of financial difficulties. Parisians finance aid for water at local level by means of municipal taxes, they contribute to financing access to water in developing countries by means of a charge on drinking water.

Extent of solidarity for water

Solidarity measures by Parisians in the water sector amount to 5.5 M€/yr, i.e. 2.5 €/inhabitant (2.8 c€/m³). In addition, Parisians finance special projects of access to water in developing countries for an amount of 1 M€/yr. All together, solidarity for water amounts to 1% of water bills. Aid for water is vastly inferior to aid for energy or for housing. They help 40% of the poor households or 4% of the total number of households.

Conclusions

The measures taken have been very effective for poor users. The right to water is now a reality in Paris; each Parisian brings aid to facilitate access to water in Paris or in developing countries. The amount provided is significant and exceeds what is being done in the rest of France.

“L'accès à l'eau est un droit fondamental et universel, dont les faits montrent malheureusement qu'il s'avère inaccessible à un nombre croissant d'êtres humains. Le défi qui nous est lancé est celui de la vie, de la justice sociale, de la solidarité internationale et du devenir même de notre planète”.

Bertrand DELANOË

Maire de Paris

Juin 2007

LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'EAU

Les solutions à Paris

1. Introduction

1.1. Un problème d'actualité

Le Maire de Paris a décidé d'offrir aux Parisiens "une eau de la meilleure qualité au meilleur coût". Pour y parvenir, un contrat d'objectifs a été élaboré en 2009 et les contrôles de la Ville sur les services d'eau ont été renforcés. La question du prix de l'eau se pose de manière croissante, d'autant plus que de nombreux Parisiens ont des difficultés pour payer leur facture d'eau.

Comme le déclarait la Secrétaire d'État, Chantal Jouanno,

“ Si la loi sur l'eau et les milieux aquatiques a reconnu un droit d'accès à l'eau potable « dans des conditions économiquement acceptables par tous », il reste à traduire ce droit dans les faits. Cela passe par la simplification des procédures d'aide aux personnes en situation d'urgence et par une aide aux personnes à faibles revenus. ”(Conseil des Ministres, 10 mars 2010).

L'**objet de ce rapport** est de montrer comment le droit à l'eau potable et à l'assainissement¹ a été traduit dans les faits pour le cas d'une grande ville française et d'évoquer ce qu'il reste à faire, vu que la plupart des habitants ont un très bon accès à l'eau et à l'assainissement. Cette analyse est effectuée à la fois pour mettre en évidence les solutions apportées dans ce domaine et pour contribuer aux débats en cours au Parlement sur de nouvelles dispositions sociales concernant l'accès à l'eau et à l'assainissement.² Le cas de Paris est exemplaire puisque cette municipalité reconnaît le droit à l'eau et ne rencontre aucun obstacle particulier à le mettre en œuvre.

Les problèmes à résoudre ne sont pas d'ordre *technique* car chacun a un accès permanent à des services d'eau et d'assainissement. La qualité et la disponibilité de l'eau sont excellentes. Les réseaux d'égout sont disponibles partout et de nouveaux investissements

¹ Le 28 juillet 2010, l'Assemblée générale de Nations unies a adopté une Résolution reconnaissant que "le droit à une eau potable, salubre et propre et à l'assainissement est un droit fondamental, essentiel au plein exercice du droit à la vie et de tous les droits de l'homme" (A/64/L.63/Rev.1). Les textes diffusés en juillet sont différents en anglais, en français et en espagnol.

² On trouvera aux Annexes 1 à 3 les calculs relatifs à l'évaluation de l'ampleur souhaitable d'une aide préventive pour l'eau.

permettront de satisfaire aux normes européennes en matière d'assainissement.

Encadré 1

LE PRIX DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT À PARIS

Le prix du m³ consommé est de 2.93 € TTC au 1er janvier 2010. Il rémunère des services, redevances et taxes :

a) 36.3% pour l'eau (35.8% pour la fourniture et la distribution d'eau par Eau de Paris et 0.5% pour la part communale) ;

b) 33.4% pour l'assainissement (8.8% pour la collecte des eaux usées (Ville de Paris, Section de l'Assainissement de Paris et 24.6% pour le transport et l'épuration des eaux usées assurées par le Syndicat Interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne, SIAAP) ;

c) 30.3 % pour les taxes et redevances (24.8 % pour les redevances pollution, prélèvement et modernisation des réseaux de collecte (Agence de l'Eau Seine-Normandie), 0.3 % pour la redevance Voies navigables et 5.2 % pour la TVA (au taux réduit de 5.5 %).

En outre, il faut payer 21 € pour le comptage de l'eau, ce qui amène la facture d'eau pour 120 m³ à 372.6 € TTC par an, soit 3.1 €/m³.

Les difficultés à surmonter à Paris sont d'*ordre économique et social* car il existe un nombre relativement important d'usagers pauvres ou logeant dans des conditions indignes. Contrairement à une idée reçue, les Parisiens du décile inférieur ont des revenus plus faibles que la moyenne des personnes de ce décile en France et, en plus, ils doivent supporter des loyers beaucoup plus élevés. L'Annexe 1 montre l'étendue de la pauvreté à Paris.

La cause de ce problème social n'est pas le prix de l'eau qui est nettement plus faible qu'en banlieue mais le niveau de précarité³. Compte tenu des frais fixes de compteur et de comptage, le Parisien paye l'eau à 3.1 €/m³ (TTC, assainissement compris) pour une facture de 120 m³ d'eau par an (Encadré 1). La part du prix de l'eau correspondant à la distribution d'eau potable est fixée par une délibération de la Régie Eau de Paris, puis approuvée par le Conseil de Paris qui fixe aussi la part "collecte".

³ Alors que le prix de l'eau à Paris est de 3.1 €/m³ TTC pour 120 m³ par an, il est beaucoup plus élevé en banlieue où il atteint 5.52 €/m³ à Auvers-sur-Oise (pour les chiffres de 2010, voir www.igepac.com (12/4/10) (la moyenne est 4.14 €/m³). Il suffit parfois de traverser le périphérique pour subir une augmentation des prix de l'eau de 33%. Le prix moyen en Ile-de-France en 2008 était de 3.37 €/m³. Un ménage français dépense pour l'eau 425 € par an en 2009 (BIPE).

Encadré 2

QUELQUES BASES DU DROIT À L'EAU EN FRANCE

A) Droit d'accès à l'eau potable à un prix abordable

“...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”

(Code de l'environnement, art. L210-1) (Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, LEMA, art. 1). NB : Ce droit ne s'exerce que dans les zones desservies par le réseau de distribution tel que fixé par la municipalité (CGCT L 2224-7-1).

B) Droit à une aide

“... toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, au regard notamment de son patrimoine, de l'insuffisance de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques dans son logement. (Code de l'action sociale et des familles, L115-3).

C) Droit de non-coupure

“En cas de non-paiement des factures, la fourniture d'énergie, d'eau ainsi que d'un service téléphonique restreint est maintenue jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande d'aide”

. “...les distributeurs d'eau ne peuvent procéder, dans une résidence principale, à l'interruption, pour non-paiement des factures, de la fourniture d'eau aux personnes ou familles mentionnées au premier alinéa et bénéficiant ou ayant bénéficié, dans les douze derniers mois, d'une décision favorable d'attribution d'une aide du fonds de solidarité pour le logement.”

“Lorsqu'un consommateur n'a pas procédé au paiement de sa facture, ...le distributeur d'eau l'avise par courrier du délai et des conditions, définis par décret, dans lesquels la fourniture peut être réduite ou suspendue à défaut de règlement.” (CASF, L115-3).

D) Droit à l'assainissement

Selon la Charte de l'environnement annexée à la Constitution, “Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé”. Selon la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la dignité doit être protégée et respectée.

E) Droit d'accès à l'eau et à l'assainissement dans les logements, sur le lieu de travail, dans les bâtiments scolaires, etc

De nombreuses dispositions du droit du logement, du travail, de la santé et de l'environnement ont pour effet de donner à chacun accès à l'eau et à l'assainissement.

Une caractéristique de la distribution d'eau à Paris est le petit nombre de contrats du fait du grand nombre d'immeubles collectifs sans individualisation des consommations. Il en résulte que la plupart des Parisiens ne payent pas leur eau au prorata de leur consommation et ne savent pas combien ils payent. La facture d'eau se distingue très peu du prélèvement pour les ordures ménagères ou d'une taxe municipale. Il faut la payer que l'on consomme ou non de l'eau.

1.2. Les objectifs de la Ville de Paris concernant le droit à l'eau et à l'assainissement

La France a inscrit dans son ordre interne le droit à l'eau à la fois sous la forme du "droit à accéder" à l'eau à un prix abordable, du "droit à une aide" pour payer l'eau et du droit à conserver l'alimentation en eau même quand on ne peut pas la payer du fait de précarité (droit de non-coupure) et aussi du droit à bénéficier d'un bon assainissement (Encadré 2). Selon le Rapport du Conseil d'Etat, "le droit à l'eau potable se limite pour le moment au droit à un volume d'eau, d'une qualité suffisante et à un prix abordable" (Encadré 3). De nombreuses dispositions du droit du logement, de la santé publique et de l'environnement contribuent à atteindre cet objectif dont la mise en œuvre résulte de l'action conjointe des pouvoirs publics centraux, régionaux et locaux. On notera que le droit à l'assainissement est souvent oublié alors que le prix de l'eau couvre aussi le prix de l'assainissement.

Encadré 3

LE CONSEIL D'ÉTAT EN FAVEUR DU DROIT À L'EAU

Le Conseil d'État recommande que "le droit à l'eau soit complètement mis en œuvre au profit des plus démunis et que le débat sur la tarification sociale et l'accès des plus pauvres et des sans-abri à l'eau soit traité sous toutes ses facettes avant le Forum mondial de l'eau qui se tiendra à Marseille en 2012".

Le Conseil d'État recommande "d'obliger les communes à rouvrir des points d'eau collectifs, accessibles aux sans-abri, pour que ceux-ci puissent satisfaire leurs besoins d'alimentation et d'hygiène dans des conditions économiques acceptables".

*Selon le Vice-président du Conseil d'État, Jean-Marc Sauvé, " S'agissant du droit à l'eau potable et à l'assainissement, il convient de garantir l'accès à l'eau des sans-abri et d'adopter une **tarification sociale** ou de créer une aide directe à la prise en charge de la facture d'eau des plus démunis".*

*Conseil d'État. L'EAU ET SON DROIT
Rapport public 2010 – Considérations générales
La Documentation française. 2010*

Le Gouvernement français soutient le droit à l'eau⁴ au plan international comme au plan interne (Encadré 4). Il cherche à promouvoir la mise à disposition de chacun d'eau potable et d'assainissement tant en France qu'à l'international.⁵

La Mairie de Paris considère que "l'accès à l'eau est un droit élémentaire que les pouvoirs publics se doivent de mettre en œuvre pour organiser une vie digne sur un territoire donné. Faire vivre concrètement ce droit à l'eau constitue donc un engagement fort de la collectivité parisienne : un dispositif de gestion sociale de l'eau sera ainsi développé pour garantir aux personnes en difficulté un plein accès à l'eau, qu'elles habitent dans un logement ou qu'elles soient sans domicile fixe".

La Ville de Paris s'est "engagée à rendre effectif le droit à l'eau pour toutes les Parisiennes et tous les Parisiens" (Règlement du service public de l'eau, décembre 2009). Elle a décidé en 2009 de mettre en œuvre une série d'actions pour faciliter l'accès à l'eau, en particulier pour les personnes les plus démunies. Le Contrat d'objectifs entre Paris et sa Régie prescrit que la Régie mettra en place "un dispositif adapté permettant de garantir aux usagers un droit à l'eau quelle que soit leur situation économique et sociale".⁶

La politique parisienne est d'éviter les coupures d'eau dans les immeubles dès lors que des personnes y résident afin que chacun soit desservi en eau potable même s'il ne peut pas la payer.

⁴ Sur les mesures prises en France, voir Henri Smets : "*Implementing the right to water in France*", site de l'Académie de l'eau, 2007. Sur le droit à l'assainissement en France, voir "*L'accès à l'assainissement, un droit fondamental*", Éditions Johanet, Paris, 2010.

⁵ Selon le Ministre J-L. Borloo, le droit à l'eau et à l'assainissement est un "droit de l'homme du XXI^e siècle" (mars 2009). A l'Assemblée nationale, Chantal Jouanno, Secrétaire d'État chargée de l'écologie a déclaré : « Il n'en reste pas moins que le prix de l'eau ne peut plus être négligé et que le droit à l'assainissement (tout comme à l'eau potable) doit être assuré partout et pour toutes les couches de population, en France comme dans le monde entier. » Elle a précisé que le "droit d'accès à l'assainissement fera partie des axes forts que défendra la France au prochain Forum mondial de l'eau qui se déroulera à Marseille en 2012" et a dit : "nous sommes convaincus que le droit d'accès à l'eau est le socle de l'ensemble des droits de l'homme". Au Congrès des maires, "l'eau est un droit consubstantiel aux droits de l'homme". En mars 2010, Ch. Jouanno déclarait : "La France entend consacrer à Marseille le dossier d'un "véritable droit d'accès des populations à l'eau et à l'assainissement".

⁶ Contrat d'objectifs du service public de l'eau de Paris, oct. 2009 (p. 5). Le contrat prévoit l'objectif "garantir l'accès à l'eau" (p. 6). Les détails de l'action envisagée sont présentés dans le Contrat (p. 23). La Ville assume les principales tâches. La section "accès à l'eau" du Règlement du service de l'eau est donnée à l'Annexe 4 du présent Rapport.

Encadré 4

POSITION DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS CONCERNANT LE DROIT À L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT

Le 3 juin 2010, Madame Chantal Jouanno a déclaré à Marseille : “Comme l’a rappelé le Président de la République, le droit d’accès à l’eau et à l’assainissement est un droit humain fondamental. C’est un droit à la vie, c’est un droit au développement. La reconnaissance de ce droit, c’est permettre à chacun de disposer sur son lieu de vie d’une eau potable et de l’évacuation de ses eaux usées.

Les inégalités dans l’accès à l’eau ne sont pas seulement mondiales. Elles sont également au coeur même de nos pays riches, où le coût de l’eau pèse parfois de façon insurmontable sur le budget des plus fragiles. C’est pourquoi nous tenons à mettre en place une aide pour les plus démunis. Pour que dans nos pays aussi l’accès à l’eau soit un droit, et une réalité, pour tous. Cette aide, nous la voulons à deux niveaux complémentaires l’un de l’autre :

- une aide préventive : afin de faciliter l’accès des plus démunis au service public de l’eau, nous allons verser une allocation aux personnes dont les charges d’eau représentent plus de 3 % de leur revenu.

- une aide curative qui permettra de faciliter l’aide au paiement des factures d’eau des personnes en situation d’impayés.

Ces dispositifs de solidarité seront financés par les usagers de la ressource en eau, dans une limite de 1% de leur facture d’eau. Cette augmentation reste indolore sur le budget global de la facture d’eau tout en dégagant une somme suffisante d’argent.

Le dispositif curatif, déjà partiellement en œuvre, a permis d’aider sur la seule année dernière 55 000 familles à honorer leur facture d’eau. Le besoin est réel et les solutions proposées montrent toute leur pertinence, et toute leur urgence. Le reste du dispositif est actuellement en cours d’examen au Parlement. C’est là un exemple. Une solution envisageable.”

Malgré un prix peu élevé pour l’eau, il existe des *problèmes sociaux* du fait de la présence de personnes très pauvres pour qui l’accès à l’eau et à l’assainissement est source de difficultés financières. Bien que ce problème ne touche que relativement peu de personnes, le Maire de Paris est conscient du problème et a institué des programmes d’aides complémentaires à ceux institués au plan national. La Régie s’est engagée à ne pas augmenter le prix de

l'eau distribuée exprimé en € courants pendant 5 ans (hors assainissement, redevances et taxes). En revanche, des augmentations concernant la part "assainissement" du SIAAP⁷ et la part "Agence" sont prévues. De ce fait, le prix médian de l'eau en Île-de-France devrait passer de 3.33 €/m³ à 3.82 €/m³ en 2015. Pour Paris, la hausse prévue n'est que de 11%.⁸

La Mairie de Paris affiche l'objectif d' "Assurer l'accès à l'eau grâce à un prix abordable" et affirme que :

"La première condition du droit à l'eau est de garantir aux usagers un prix abordable. Selon les recommandations de l'OCDE et du Programme des Nations Unies pour le Développement ⁹, les ménages ne devraient pas consacrer à l'eau et à l'assainissement plus de 3 % de leurs revenus disponibles."

Les estimations faites par la Mairie montrent que la quasi totalité des ménages parisiens, voient leurs charges d'eau se situer bien en deçà du seuil de 3% précité.¹⁰ Ce résultat est obtenu grâce à une politique de contrôle du prix de l'eau¹¹ et à des aides importantes fournies aux foyers parisiens les plus modestes dans les secteurs du logement, de l'eau et de l'électricité. En 2010, la Mairie a réduit de moitié la facture d'eau de 44 000 foyers parisiens (4%), ce qui démontre une prise de conscience de l'ampleur du problème.

Dans la suite de ce rapport, nous examinons les diverses mesures prises à Paris pour garantir l'accès à l'eau et à l'assainissement pour tous et nous évaluons les résultats obtenus,

⁷ Augmentation de 4% en 2009 et de 6% de 2010 à 2018.

⁸ AESN : Étude de l'impact du programme de mesures du bassin Seine-Normandie sur le prix de l'eau, Dossier (juin 2009), Bassin Seine-Normandie : L'atteinte du bon état des eaux en 2015. Impact du programme de mesures sur le prix de l'eau (2009) et AESN : Impact du programme de mesures sur le prix de l'eau. Synthèse (juin 2009).

⁹ L'OCDE a mis l'accent sur le prix abordable : "Une tarification bien conçue doit être établie de façon transparente, en tenant compte des conditions locales et en prenant les mesures nécessaires pour faire en sorte que les couches pauvres et vulnérables de la population aient accès de manière durable, et à un coût abordable, à l'eau potable et aux services d'assainissement." Voir *"De l'eau pour tous. Perspectives de l'OCDE sur la tarification et le financement. Messages clés pour les décideurs"*, présenté au 5e Forum mondial de l'eau en mars 2009.

¹⁰ Voir la brochure "Le nouveau service public de l'eau parisien : offrir aux Parisiens une eau de la meilleure qualité au meilleur coût" (2009). Pour la justification du 3%, voir Annexe 3.

¹¹ Le prix de l'eau en 2005 : Observatoire du prix et des services d'eau du bassin Seine-Normandie, plaquette éditée en 2006 par l'Agence de l'eau Seine-Normandie. Le prix de l'eau à Paris est plus faible que celui de la plupart des autres grandes villes françaises. Ceci résulte notamment du fait que les services d'eau et d'assainissement ont bénéficié d'investissements effectués de longue date pour partie grâce à des subventions. Selon Journal du Net, citant les chiffres des agences de l'eau, Paris aurait, en 2006, un prix de l'eau inférieur à celui de Bordeaux, Lille, Lyon, Toulouse et Marseille. Ainsi l'eau coûtait 3.19 €/m³ à Bordeaux en 2006 quand elle coûtait 2.66 €/m³ à Paris. Selon l'étude du NUS (Comparaison des prix de l'eau et de l'assainissement dans l'Union Européenne 2008. Enquête réalisée pour la FP2E, juillet 2008), le prix moyen de l'eau en janvier 2008 pour 120 m³ était à Paris de 2.91 €/m³, inférieur à Lyon (3.05 €/m³), Marseille (3.06 €/m³), Nice (3.15 €/m³) et Toulouse (3.25 €/m³). Le prix moyen pondéré entre ces 5 villes est de 3.01 €/m³. Sur 34 services municipaux faisant l'objet de l'enquête de la FNCCR en 2008, 19 ont des tarifs inférieurs à Paris et 14 des tarifs supérieurs. Parmi les grandes villes, seules Paris et Lyon figurent dans l'enquête, mais le prix à Lyon (341.46 € pour 120 m³) est inférieur à celui à Paris (353.30 €). En Europe, le prix de l'eau dépasse 6 €/m³ dans les villes suivantes : Frederiksberg, Berlin, Copenhague, Aalborg et Glasgow (7.14 €/m³).

notamment au regard de l'objectif d'un prix abordable pour tous. Nous réunissons des données chiffrées pour mettre en perspective les problèmes rencontrés et les solutions apportées. Bien que l'eau soit un sujet important pour les ménages, il ne représente qu'une petite partie de leurs dépenses courantes. Ainsi qu'il apparaîtra dans la section suivante, la Ville de Paris a mis en œuvre dès 2009 les recommandations du Conseil d'État sur le droit à l'eau de juin 2010. Ces mesures peuvent servir d'exemple d'une réponse concrète à l'affirmation du droit à l'eau pour tous, affirmation qui est sans portée réelle tant que des mesures ne sont pas prises par les pouvoirs publics et, plus particulièrement, par les autorités locales.

2. Diverses mesures pour favoriser l'accès à l'eau et à l'assainissement

A Paris, l'eau est de grande qualité¹² et est disponible partout. L'assainissement est effectué partout¹³ même s'il faut encore améliorer le traitement des eaux usées.¹⁴ Par rapport aux autres villes françaises, il existe un nombre anormalement élevé de logements hors normes dont une partie sans accès à l'eau courante dans le logement (3%) et sans toilettes à l'étage¹⁵. De nombreuses personnes ne disposent pas d'un logement digne ou sont à la rue. Dans les vingt arrondissements de Paris (2.21 millions d'habitants), beaucoup de personnes appartenant aux deux premiers déciles de revenu ont des problèmes d'accès à l'eau pour des raisons liées au prix de l'eau. Elles doivent effectivement faire des sacrifices pour payer leur eau car l'eau représente une part significative de leur reste à vivre une fois le logement et autres dépenses obligatoires payées.

¹² Le taux de qualité microbienne de l'eau en France dépasse 98% dans presque toutes les unités (quelques faiblesses pour les unités de 1000 à 10 000 habitants). A Paris, la qualité de l'eau est encore meilleure (99.3% en 2008).

¹³ Le tableau ci-après montre l'importance de l'assainissement sur le taux de décès par maladie dues à la mauvaise qualité de l'eau (données pour Paris). Source: M.Paquier, Histoire de 5000 ans d'hygiène publique, Johanet, 2000.

Date	1900	1906	1915	1921	1930	1935	1940
Nombre de décès	912	309	198	155	102	44	24
Taux de décès pour 100 000 habitants à Paris.	34.7	11.3	6.9	5.0	3.5	1.5	0.8

¹⁴ En 2008, 114 stations d'épuration restaient à mettre en conformité dans le bassin Seine-Normandie, soit 12 008 566 équivalents-habitants. En 2012, il ne devrait rester que 2 stations à mettre en conformité. Les travaux d'assainissement de l'agglomération parisienne, dont la mise aux normes des usines de Seine-aval (78) et Seine-amont 1 (94) en regard de la Directive 91/271/CEE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (DERU) représentent une dépense de 1.5 Md€.

¹⁵ Selon une étude de F. Patureau et J.P. Bardy : "*La décence des logements à Paris*" (oct. 2002), les logements parisiens se comparent à la moyenne française de la manière suivante : absence de bain ou de douche : 25% (8% en France) ; WC à l'extérieur du logement, 15% (7%) ; absence d'eau chaude, 12% (6%) ; absence d'eau courante, 3% (1%). Il existe donc de nombreux logements "indignes" au sens de la loi, que les occupants sont obligés de louer pour des raisons économiques. Il y a plus de 10% d'appartements hors normes dans les 18e, 19e et 20e arrondissements. En France, sur 26.3 millions de logements en 2006, 1.4 million n'ont pas de chauffage central et 350 000 n'ont pas à la fois l'eau courante, un WC indépendant et des installations sanitaires. 600 000 logements habités par 1 million de personnes sont des logements "indignes" au sens de la loi.

2.1. Mesures pour faciliter l'accès à l'eau des populations vulnérables

Les populations vulnérables à Paris (220 000 personnes) peuvent être réparties en trois groupes :

- i) les sans abri ou sans domicile fixe (SDF)¹⁶, les gens du voyage, les immigrés illégaux, les migrants, les squatters (environ 20 000 personnes qui ne figurent pas dans les statistiques de population) ;
- ii) les personnes très mal logées (logement indigne) qui ne disposent que de très faibles ressources (environ 20 000 personnes ayant pour vivre moins de 4 540 € par an, le quart du revenu médian en France en 2007) ;
- iii) les personnes vivant dans un logement décent avec eau courante et ayant des ressources insuffisantes (environ 180 000 personnes dont le revenu varie entre 4 540 € et 9 080 € (le quart et la moitié du revenu médian parisien en 2007).



Campement illégal en bord de Seine à Paris

Daniel Marcovich, Conseiller de Paris, rappelle “ qu’ à coté de ceux qui ont besoin

¹⁶ Les SDF ont des revenus de l'ordre de 340 €/mois quand le demi-revenu médian était de 615 €/mois (2001). Voir Fiche 18: Le revenu des personnes sans domicile fixe dans l'ouvrage INSEE: *Le revenu et le patrimoine des ménages*, 2006.

d'une aide pour régler leur facture d'eau, il y a tous ceux qui n'ont pas d'accès à l'eau car ils sont sans domicile fixe. Je pense bien sûr à tous les sans abris auxquels les maraudes viennent en aide mais nous ne devons pas oublier ces familles qui vivent dans des abris de fortune voire des véhicules sans aucun branchement à l'eau courante".¹⁷



Borne-fontaine dans un jardin public parisien (Bagatelle).

Paris a pris des mesures spécifiques pour faciliter l'accès à l'eau potable et à l'assainissement (toilettes) et promouvoir l'hygiène corporelle pour ces différentes catégories de personnes vulnérables (voir ci-après). L'aide apportée aux plus déshérités est en fait une obligation constitutionnelle¹⁸ qui concerne aussi l'eau.

¹⁷ Intervention au Conseil de Paris relative à la réorganisation du service public de l'eau à Paris, 24 novembre 2009.

¹⁸ En France, le Préambule de 1946 stipule que "La Nation garantit à tous la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence". En Suisse, la Constitution (art. 12) prescrit que "Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine".

a) L'accès public

Paris met à disposition de chacun des bornes-fontaines gratuites (953 points de distribution publique d'eau potable dont 127 fontaines à boire sur la voie publique et le reste dans les parcs, jardins et cimetières¹⁹). Il existe notamment 120 fontaines Wallace²⁰ et d'autres bornes-fontaines plus modernes (dont 4 fontaines du Millénaire). Trois sources naturelles artésiennes fournissent l'eau de source provenant de la nappe de l'Albien. Des distributeurs d'eau ont été installés à l'extérieur dans les 429 nouvelles toilettes publiques. Une fontaine d'eau gazeuse a été installée dans le jardin de Reuilly (Paris 12e). Rares sont les quartiers de Paris où il faut parcourir plus de 300 m pour atteindre une source d'eau potable.



La nouvelle borne pour les places de marché

Cet équipement conforme à la norme européenne de 2001 sera installé progressivement sur les 300 places de marché afin de fournir de l'eau potable aux passants (jet d'eau commandé) et de l'eau au robinet (à gauche sur la photo) accessible pour les enfants et les personnes à mobilité réduite.

Toute l'eau distribuée est payée par la Ville à la Régie. Le réseau des points d'eau gratuite est en cours d'agrandissement. En plus, la Régie fournit des bonbonnes d'eau ("jerrycan") pour les maraudes auprès des personnes sans domicile fixe (SDF) en période de canicule.

Selon le Contrat d'objectifs du service public de l'eau de Paris (2009), la Régie doit développer des réseaux de fontaines publiques d'eau potable. Elle développera la diffusion de bonbonnes dans les zones d'habitat précaire. La Régie, en coopération avec les associations d'aide aux sans-abri, diffuse des cartes pour localiser les points d'eau et a mis au point une affiche pour localiser ces points. Une carte est aussi disponible sur internet (400 bornes wifi

¹⁹ A Barcelone, il y a 1 547 bornes fontaines et à Budapest 1871.

²⁰ Créées à partir de 1872, elles fonctionnent du 15 mars au 15 novembre pour éviter une destruction par le gel. L'accès à l'eau potable n'est pas assuré en hiver.

gratuites disponibles dans 260 lieux publics dont les parcs publics)²¹.

Paris dispose de 429 toilettes gratuites (sanisettes) installées sur les trottoirs, de 110 toilettes dans les jardins publics et de 24 toilettes dans le métro. Les 300 toilettes modernisées disposent d'un lavabo et sont désormais suffisamment grandes pour être accessibles aux personnes à mobilité réduite. Il existe aussi des toilettes publiques dans certaines galeries marchandes et les gares²². Les réseaux de fontaines à boire et de toilettes publiques sont suffisants pour que des queues ne se forment pas pour y accéder.

Par ailleurs, les sans-abri ont un accès gratuit à 18 bains-douches²³ et à une douzaine de laveriers-buanderies gratuites où ils peuvent faire leur lessive. Ils sont aussi accueillis dans des centres où ils peuvent se laver. Un guide "Solidarité" est publié chaque année par la Mairie avec les adresses des lieux les plus utiles aux sans-abri et assimilés notamment pour l'accès à l'eau.

La Ville de Paris et les associations comme Emmaüs ont mis à disposition des personnes "à la rue" des centres d'hébergement qui offrent un toit et des services (eau, douches, toilettes, etc.).

Dans certains quartiers, on trouve des tentes, des cabanes et des campements abrités de la pluie qui occupent illégalement l'espace public. La disponibilité de toilettes publiques dans les quartiers où se concentrent les personnes "à la rue" laisse parfois à désirer du fait d'une distribution spatiale non adaptée à la demande. La Ville de Paris et la Régie ne semblent pas être favorables à l'installation d'alimentation en eau près des terrains occupés illégalement obligeant les usagers à des déplacements assez longs avec des bonbonnes d'eau remplies gratuitement aux bornes-fontaines des squares ou des jardins ou aux robinets de cimetières ou chez des particuliers compatissants. Ce refus de la Ville se maintient même si l'eau est payée car elle est liée à l'ambiguïté de politiques contradictoires à l'égard de ces personnes généralement en situation illégale.

b) L'accès dans les squats

Le Règlement du service public de l'eau de la Ville de Paris traite de manière précise le

²¹ La circulaire DGAS/1 A n° 2005-360 du 24 juillet 2005 relative au dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion pour les personnes sans domicile pendant l'été appelle l'attention des préfets sur les recommandations suivantes : "1. Concernant les personnes vivant habituellement en habitat précaire (squats, caravanes, tentes, logements très vétustes...) : s'assurer de la disponibilité en eau et en électricité pour les campements de fortune. 2. Au près des SDF ne se rendant pas dans les lieux d'accueil et d'hébergement : distribuer des bouteilles d'eau, indiquer les fontaines d'eau potable, les lieux d'accueil ouverts où ils pourront se restaurer, se rafraîchir, se laver et bénéficier d'une prise en charge sanitaire et sociale. 3. Concernant les lieux d'hébergement et les accueils de jour : En cas de déclenchement du niveau 3 du plan canicule, mettre à disposition et distribuer des bouteilles d'eau, des vêtements de coton et des casquettes, indiquer les lieux où les vestiaires sont ouverts, où il est possible de prendre des douches, de laver son linge. Informer les personnes accueillies sur la nécessité de boire de l'eau, de se mettre à l'ombre."

²² Le prix des toilettes publiques de gare à Paris (0.5 €) est nettement moindre qu'en Allemagne (1 €).

²³ Les bains douches sont devenus gratuits en 2000. La fréquentation est passée de 300 000 en 1999 à 900 000 en 2006 (2/3 SDF et 1/3 mal logés).

problème posé par l'accès à l'eau dans les immeubles dégradés ou abandonnés occupés par des tiers ne justifiant d'aucun droit ni titre ("squats")²⁴. Elle se réserve le droit de poursuivre l'alimentation en eau de la propriété concernée, malgré la demande de résiliation d'abonnement ou de coupure d'eau formulée par le propriétaire jusqu'à l'exécution d'une décision de justice prononçant l'expulsion des occupants. L'alimentation en eau est accordée sous réserve qu'il ne puisse en résulter aucun inconvénient pour la distribution de l'eau ni aucune dégradation



Les nouvelles toilettes publiques sont spacieuses et accessibles aux handicapés. Elles sont gratuites, chauffées et à nettoyage automatique.

pour l'immeuble. Les conditions de fourniture d'eau donneront lieu à l'établissement d'une convention spéciale conclue avec le représentant légal des occupants du local considéré ou de la personne physique ou morale dûment mandatée par eux (par exemple, une ONG), qui s'engagera à assurer le paiement de la facture correspondant au volume d'eau consommée. Près de certains squats, l'eau est parfois fournie aux usagers par des alimentations spécifiques (robinet dans la cour, "col de cygne" dans la rue). Une quinzaine de tels systèmes sont installés chaque année.

Un cas similaire se pose lorsque le bailleur cherche à résilier le contrat de fourniture d'eau pour faire pression sur ses locataires. La Régie ne procède à la coupure demandée qu'après avoir examiné la situation concrète avec les services sociaux.²⁵

²⁴ Voir paragraphe 11 du Règlement du service public de l'eau de Paris (2009).

²⁵ Si des copropriétaires refusent de payer l'eau livrée à la copropriété, le syndic informe ces copropriétaires de la possibilité de déposer un dossier de demande d'aide auprès du FSL et informe les services sociaux de la situation.

c) L'accès dans les copropriétés en difficulté ou dégradées

Des problèmes d'impayés d'eau se posent lorsque le bailleur, le gérant de l'immeuble titulaire de l'abonnement ou l'administrateur judiciaire refuse de payer l'eau à la Régie du fait de difficultés de gestion interne (en cas de défaillance frauduleuse du syndic ou de l'existence d'une procédure de liquidation judiciaire à l'encontre de ce dernier, si le syndic est dans l'incapacité de payer, si la copropriété est en difficulté financière du fait de charges impayées, si l'immeuble locatif est mal géré par le bailleur, etc.). L'objectif est de faire en sorte que les occupants soient alimentés en eau malgré la défaillance du titulaire de l'abonnement, surtout lorsqu'ils payent leurs charges ou lorsqu'ils se déclarent prêts à payer directement le distributeur d'eau. La Régie a pour politique de négocier avec le représentant des occupants pour trouver une solution et assurer le paiement de l'eau. Des délais sont prévus par la loi mais il faut demander leur mise en œuvre²⁶. Toutefois, le Règlement de la Régie ne contient pas de dispositions spécifiques sur ce sujet²⁷.



**Pas d'eau courante, pas d'évacuation des eaux.
Il faut se laver avec l'eau du broc dans la cuvette.
(Photo W. Ronis)**

²⁶ La Loi n°65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis permet de reporter pendant 12 mois les décisions de fermeture d'eau en cas de copropriété en difficulté. Voir art.29-1-A.et art. 29-2. "Le président du tribunal de grande instance statuant comme en matière de référé peut, pour les nécessités de l'accomplissement de la mission confiée à l'administrateur provisoire et à la demande de celui-ci, suspendre ou interdire, pour une période d'au plus six mois renouvelable une fois, toute action en justice de la part des créanciers dont la créance contractuelle a son origine antérieurement à cette décision et tendant à la résolution d'un contrat de fourniture d'eau, de gaz, d'électricité ou de chaleur pour défaut de paiement d'une somme d'argent."

²⁷ Cette question fait l'objet d'une proposition de loi du député Rudy Salles (n°2569, 2000).

d) L'accès dans les campings, zones de caravanes et aires d'accueil des gens du voyage

Concernant les aires d'accueil des gens du voyage, le taux de mise en œuvre de la loi Besson en Île-de-France est de 15%.²⁸ À Paris, la ville est bâtie rejetant de fait les aires d'accueil en banlieue. Les règlements prévoient l'obligation pour l'exploitant d'un camping (parfois délégataire de service public) de fournir l'accès à l'eau et à l'assainissement aux usagers contre rétribution. On notera que les aires d'accueil des gens du voyage ne sont généralement pas accessibles aux Roms²⁹. Par ailleurs, fournir en eau potable des caravanes et des constructions temporaires généralement bâties sans permis pose des problèmes mal résolus de prédominance éventuelle des droits de l'homme sur le droit de l'urbanisme.³⁰

e) L'accès dans les logements indécents

En principe, tous les logements doivent être équipés d'un accès à l'eau, de douche/bain et de toilettes et être branchés à l'égout. Lorsqu'un logement est loué sans les équipements sanitaires indispensables (logement indécents³¹), le locataire peut exiger du propriétaire l'installation de l'accès à l'eau et des toilettes.³² En fait, le locataire s'abstient généralement de faire valoir ses droits trop content d'avoir un logement moins cher. Ces situations sont relativement fréquentes à Paris qui compte une proportion relativement élevée de logements indécents en ce qui concerne l'accès à l'eau et à l'assainissement (4% à comparer à 1.3% en Île-de-France). Des progrès en termes d'éradication de l'habitat insalubre restent à

²⁸ La loi Besson N° 90-449 du 31 mai 1990 oblige à créer des points d'eau dans les aires d'accueil des communes de plus de 5 000 habitants, mais sa mise en œuvre est insuffisante car elle se heurte à l'hostilité des populations malgré les subventions généreuses prévues dans la loi n° 2000-614. Selon le Décret 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage, "Chaque place de caravane est dotée d'un accès aisé aux équipements sanitaires ainsi qu'à l'alimentation en eau potable et à l'électricité". Une redevance d'usage est prévue. La commune de Verdun a été condamnée par la Cour administrative d'appel de Nancy (4/12/03) pour n'avoir pas mis à disposition des terrains aménagés.

²⁹ En Seine-Saint-Denis, plus de 3 000 Roms bulgares ou roumains sont sources de tensions car les résidents ne supportent pas le développement de nouveaux bidonvilles dans leur voisinage. En France, 400 000 personnes sont recensées comme "gens du voyage et Roms". 95% des gens du voyage sont français et un tiers sont nomades. Les Roms seraient 10 à 20 000 en France, généralement en situation irrégulière et en provenance de l'Europe de l'Est. Installés souvent dans des campements illégaux, ils sont progressivement expulsés par les forces de l'ordre. Les gens du voyage devraient bénéficier des aires d'accueil prévues par la loi Besson (1990) qui n'est cependant appliquée en 2008 que dans 42% des municipalités de plus de 5000 habitants où ces aires sont obligatoires. En 2010, un tiers des municipalités concernées n'avaient même pas programmé le financement des ces aires (subventionnées par le département à 80%). Le nombre d'aires avec eau et toilettes en état ne serait que de l'ordre de 20 à 30% du nombre total prévu et, par conséquent, il existe de nombreux problèmes. On ne confondra pas les problèmes des immigrés illégaux avec celui des gens du voyage.

³⁰ Sur les problèmes d'accès à l'eau rencontrés par les Roms en France, voir "Hors d'ici!", Rapport du Centre Européen pour les Droits des Roms, ERRC, 2005.

³¹ La Cour de Cassation a confirmé que l'absence d'un sanitaire rendait le logement indécents (Ch.Crim., 30/5/06). Dans un arrêt du 15 décembre 2004, la Cour de Cassation (3e ch. civ., n°1312) a déclaré que tout propriétaire bailleur est tenu de louer un logement équipé de l'eau courante ("l'exigence de la délivrance au preneur d'un logement décent impose son alimentation en eau courante").

³² A Paris, le tribunal d'instance a admis l'exception d'inexécution en raison de l'absence de sanitaires qui rendait impossible l'utilisation des lieux loués, le locataire a été autorisé à suspendre le paiement du loyer jusqu'à l'exécution des travaux (TI du 10^e référé : 5/4/06).

faire. Selon le 5e PDALPD de Paris (2010), il y aurait encore 2.6 % des logements sans confort à Paris (absence de WC et de douche/bain dans le logement).

f) L'accès sur le lieu du travail et dans les bâtiments publics

La fourniture d'eau potable et fraîche aux salariés est une obligation (Code du travail, R 4225-2, 4227-30 et 4228-1, 4228-22). L'accès à des toilettes sur le lieu de travail a été fortement amélioré avec l'installation de cabinets de chantier sur les trottoirs (Code du travail, ancien R 232-2-1, nouveau R 4228-1). L'état des toilettes dans certains établissements publics à Paris laissent encore parfois à désirer. Il s'agit, en particulier, des toilettes de certains établissements scolaires ou universitaires³³. Pour ce qui est des toilettes des lieux de rétention ou de détention de la police ou des annexes des tribunaux³⁴ (Palais de justice de Paris), la situation est inacceptable. Dans des affaires sans doute plus graves, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné des États pour privation de tout accès à l'eau courante et/ou à l'eau potable.³⁵

g) L'accès dans les lieux ouverts au public

Les usagers des lieux ouverts au public (par exemple, salles de spectacles, stades, administrations, etc.) et les visiteurs des hôpitaux ont un accès gratuit à l'eau et à l'assainissement (toilettes et lave-mains).

2.2. Mesures concernant la prise en charge des dépenses d'eau

Le prix de l'eau est payé par l'utilisateur directement ou dans le cadre des charges liées au loyer ou des charges de copropriété. Ce prix varie dans de larges proportions selon le lieu, les

³³ Une enquête de la Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE) montre que sept enfants sur dix se plaignent des toilettes de leur école, et qu'un « quart des enfants a eu ou a » des problèmes intestinaux ou urinaires. « Enquête sur les toilettes scolaires à Paris. Synthèse et propositions ». 9 décembre 2003. La Mairie a répondu que la rénovation des sanitaires de 94 écoles a été programmée au cours de ces 3 dernières années pour un montant de 2.7 M€. Les sanitaires sont en outre systématiquement rénovés dans le cadre des restructurations, soit une soixantaine d'opérations en 2003. En 2004, la rénovation de 34 autres écoles est prévue pour un montant de 1 M€.

³⁴ Selon LE MONDE.FR (29.05.09), la Chancellerie reconnaît l'insalubrité du dépôt du TGI à Paris et débloque une enveloppe de 1 M€. L'élément déclencheur aura finalement été l'annulation de trois procédures de comparution immédiate au motif que les conditions de détention des prévenus n'étaient pas conformes à la Convention européenne des droits de l'homme. Auparavant, plusieurs magistrats s'étaient élevés contre les conditions de détention dans les sous-sols du TGI de Paris. En France, l'État a été condamné en juin 2010 par le TA de Rouen pour « manquement aux règles d'hygiène et de sécurité » dans la maison d'arrêt de Rouen.

³⁵ Dans l'affaire *Kadiķis c/ Lettonie* (no 2) (requête no 62393/00) du 4 mai 2006, la Cour a relevé, entre autres, « l'absence d'eau potable et, plus généralement, d'eau courante dans la cellule du requérant. Il apparaît en effet que celui-ci ne pouvait accéder à l'eau potable qu'à l'occasion de ses sorties aux toilettes ou aux lavabos, et ce, nonobstant la chaleur dont il affirme avoir souffert » (§ 55). La Cour a conclu que le traitement infligé au requérant constituait un « traitement dégradant » au sens de l'art. 3 de la Convention. Voir aussi affaire *Marian Stoicescu c/ Roumanie* (requête n° 12934/02) du 16 juillet 2009. Cité dans le Rapport du Conseil d'État, 2010.

investissements effectués, le mode de rémunération du distributeur, les aides, etc. (Figure 1). Pour rendre l'eau plus abordable, on peut agir sur ces différents éléments, par exemple en réduisant les marges des distributeurs lors du renouvellement du contrat de délégation³⁶ ou en

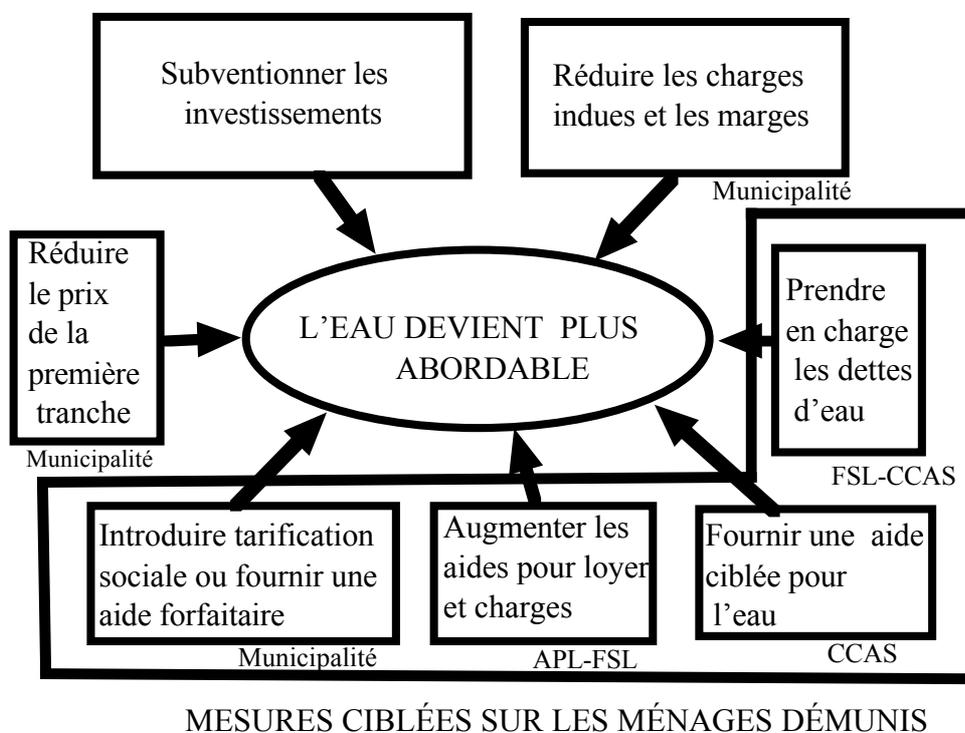


Fig.1. COMMENT FAIRE POUR QUE L'EAU SOIT D'UN PRIX ABORDABLE?

améliorant la qualité de la gouvernance.³⁷ Dans le cas de Paris, compte tenu des mesures prises, l'action se limite en pratique à faciliter l'accès à l'eau des ménages démunis. Pour faciliter le paiement des factures d'eau, deux types d'aides sont utilisés (Fig.2) :

a) *les aides curatives* destinées à prendre en charge une partie des *dettes* contractées pour disposer d'eau potable. Elles sont fournies par les services sociaux (CCAS au niveau municipal, FSL au niveau départemental) ou les associations caritatives. Elles sont financées par les contribuables et par les services de distribution et d'assainissement ;

b) *les aides préventives* destinées à alléger la facture d'eau ou à prendre en charge une partie

³⁶ En 2010, le prix de l'eau et de l'assainissement pour les Franciliens dépendant du SEDIF est en moyenne de 4.07 € TTC par mètre cube. Au début 2011, le prix HT de la distribution dans le nouveau contrat du SEDIF avec Veolia passera de 1.75 à 1.51 €/m³, soit une baisse de 14% pour une facture de 120 m³.

³⁷ Quel que soit le mode de gestion (régie, délégation), les usagers ont intérêt à surveiller de près les services de l'eau et d'assainissement qui peuvent être gérés de manière plus ou moins coûteuse. A Libourne, une régie de contrôle extra-municipal a été constituée avec les différents intervenants et usagers. Sud-Ouest, 4 juin 2010.

de cette facture et à solvabiliser l'usager (aides pour l'eau ou le logement)³⁸. Ces aides sont appelées "préventives" car elles préviennent la survenance de dettes et, en particulier, l'éventualité d'une coupure d'eau pour défaut de paiement des charges.

L'eau distribuée dans les logements relève généralement d'un abonnement collectif (93 000 abonnements pour 1.33 million de logements) ou parfois d'un abonnement individuel. Du fait que la loi oblige à installer un compteur individuel dans les logements nouveaux³⁹, le nombre d'abonnements individuel doit augmenter.

Les difficultés de paiement de l'eau dans les immeubles collectifs ne sont pas très visibles car la plupart des usagers payent l'eau avec les charges et le gérant paye l'eau au distributeur⁴⁰. Les impayés de charge d'eau des ménages sont généralement pris en charge dans un premier temps par les bailleurs (en cas de location) ou par les autres copropriétaires

³⁸ On pourrait imaginer de ne verser aux ménages démunis qu'une seule aide pour tenir compte de tous les problèmes liés à leur précarité. Cette solution prônée par les économistes désireux de rendre la gestion la plus efficace possible n'est pas celle retenue par la France qui considère qu'il faut créer des aides particulières pour chaque problème. Il existe ainsi des aides pour le chauffage (prime à la cuve), des aides pour l'électricité, pour le gaz, pour le logement, pour la rentrée scolaire, pour l'accès à internet, pour payer l'assurance complémentaire santé (630 000 personnes en plus des bénéficiaires de la CMUC gratuite), etc. en plus de divers dégrèvements (pharmacie, redevance TV, etc). L'avantage de ce système est que les bénéficiaires négligent de faire valoir leurs droits, l'inconvénient est un coût élevé de gestion.

³⁹ Toutes les constructions neuves doivent être équipées de compteurs individuels d'eau froide à partir de 2008. Le code de la construction et de l'habitation prescrit : art. L. 135-1. "Toute nouvelle construction d'immeuble à usage principal d'habitation comporte une installation permettant de déterminer la quantité d'eau froide fournie à chaque local occupé à titre privatif ou à chaque partie privative d'un lot de copropriété ainsi qu'aux parties communes, le cas échéant." Ce texte n'oblige pas à la souscription d'un abonnement par logement car il est possible d'avoir un abonnement collectif et des compteurs divisionnaires.

⁴⁰ Les statistiques des interventions du Secours catholique par région font apparaître qu'il y a quatre fois moins de situations d'impayés d'eau en Île-de-France comparé à la moyenne nationale, mais il y a beaucoup d'impayés de loyer (Annexe 2, Tableau A10).

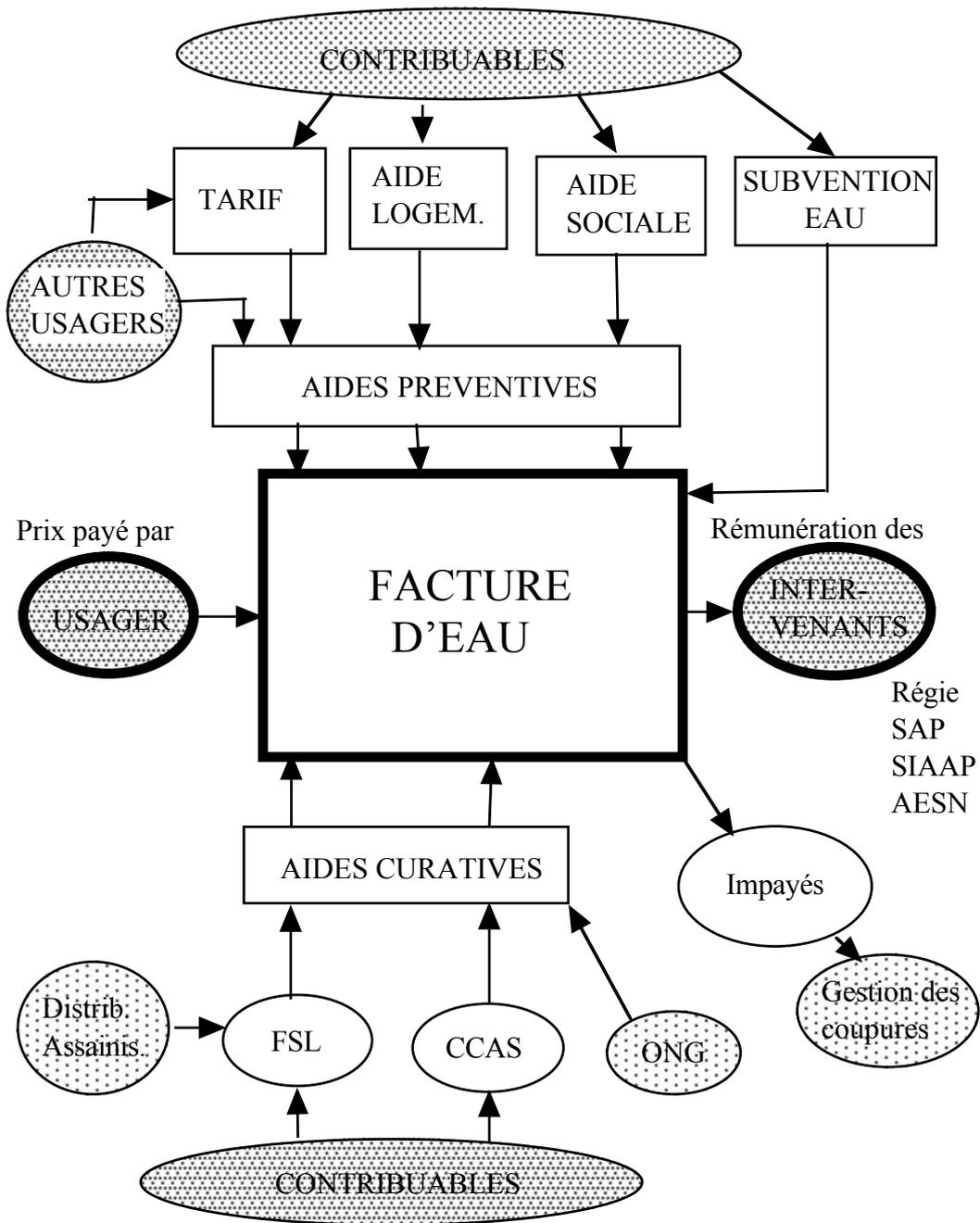


Fig. 2. FINANCEMENT DES FACTURES D'EAU PAR L'USAGER, LES AUTRES USAGERS ET LES CONTRIBUABLES

(solidarité forcée⁴¹). De ce fait, les impayés aux distributeurs d'eau à Paris sont très rares (environ 0.18% de l'ensemble des abonnés). S'il existait une individualisation des compteurs comme c'est le cas pour l'électricité, les impayés d'eau deviendraient très visibles. Le coût total des abandons de créance à Paris est estimé à près de 600 k€ pour les services de l'eau et de l'assainissement, mais moins de 100 k€ seraient dus aux populations vulnérables.⁴²

A Paris, la Municipalité a la responsabilité totale des mesures sociales pour l'eau et la Régie n'a en fait que peu d'actions spécifiques à mener dans ce domaine.⁴³ Cette situation se comprend d'autant plus que les aides pour le logement fournies par la CAF (Encadré 5), la Ville de Paris⁴⁴ (Encadré 6) et le FSL (Encadré 7) ont vocation à couvrir les charges d'eau comme les autres charges. Si une aide pour l'eau devait être versée, elle représenterait moins du dixième des aides au logement reçues car les dépenses d'eau représentent environ 5% de l'ensemble loyer et charges (Encadré 8). On notera que le FSL de Paris n'aide qu'une très petite partie des ménages démunis (environ 5 400) parmi les ménages bénéficiaires d'une aide au logement (235 000) (Figures 3 et 4). Ce nombre est aussi très inférieur au nombre de ménages bénéficiaires des minima sociaux (125 000) mais est proche du nombre des expulsions.

Comme proposé par Daniel Marcovitch, Conseiller de Paris, "Il faut mettre en place un traitement préventif de tarification sociale qui ne soit pas assis sur la facture, inexistante pour les habitants d'immeubles collectifs".

⁴¹ Le distributeur sera payé lorsque le contrat est avec le propriétaire ou avec le syndic (privilège du syndic par rapport aux créanciers du propriétaire). Les bailleurs peuvent avoir plus de difficultés à faire payer les locataires défaillants. Le deuxième Plan national santé-environnement 2009-2013 contient une Action 27 : « Créer des mesures ciblées d'accompagnement social » ; il s'agit notamment de "Garantir un droit à l'eau potable à chacun, comme le prévoit l'art. L. 115-3 du code de l'action sociale et de la famille et le décret du 13 août 2008 ; il précise que le PDALPD devra prévoir une action d'information des syndicats des dispositions existantes afin qu'ils préviennent les copropriétaires bailleurs et occupants ainsi que les locataires des impayés de la copropriété et des possibilités d'aide par le Fonds de solidarité pour le logement (FSL), à la fois pour les propriétaires occupants et les locataires. Cette action sera répertoriée parmi celles qui figureront dans un guide sur les nouveaux PDALPD postérieurs à la loi du 25 mars 2009 (publication prévue au 1^{er} semestre 2010)".

⁴² La plus grande partie des impayés d'eau de la Régie n'est pas due à des usagers démunis. Au final, ces impayés sont répartis entre les divers intervenants (distributeur, assainisseur, agence) au prorata de leurs parts respectives dans les recettes des services de l'eau et de l'assainissement. On notera que le taux d'impayés en France est en moyenne de 0.7% en 2008 et de seulement 0.2% à Paris.

⁴³ Selon le Contrat d'objectifs du service public de l'eau de Paris, "La mise en place de mesures sociales favorisant l'accès à l'eau est de la compétence de la Ville. Conformément à l'engagement pris, cette dernière développera un dispositif de gestion sociale de l'eau pour garantir un plein accès à l'eau aux personnes en difficulté, quelle que soit leur situation économique et sociale, qu'elles résident dans un logement ou qu'elle soit sans domicile fixe. Les modalités de ce dispositif participent à la mise en œuvre concrète d'un droit à l'eau dans la capitale. Elles passeront notamment par l'affectation d'une part des aides au logement de la Ville à la couverture des charges des locataires ciblés. Parallèlement à ce dispositif "préventif", un abondement complémentaire du fonds social pour le logement (FSL) sera envisagé en cas de nécessité afin de développer toutes les actions curatives permettant de traiter la question des impayés d'eau."

⁴⁴ Les allocations servies aux Parisiens par le Centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP) en 2010 seront de 179 M€ (création de l'allocation Paris logement, refonte des allocations Paris logement, Paris famille (au moins un enfant) et Paris logement famille monoparentales et poursuite de l'allocation personnes âgées et personnes handicapées). Ces allocations complètent les allocations logement de la CAF.

a) Logements avec abonnement collectif à l'eau (cas les plus fréquents)

En l'absence de compteur divisionnaire, les factures d'eau des immeubles collectifs sont généralement réparties au prorata du nombre de tantièmes, c.-à-d. de la surface habitée. Les familles occupant des logements exigus au regard du nombre d'occupants sont de facto aidées pour leurs dépenses d'eau par les personnes disposant de logements spacieux et peu occupés car le volume d'eau consommée varie avec la taille de la famille mais pas la taille de l'appartement.

Cette solidarité forcée au bénéfice des familles nombreuses joue contre les ménages démunis d'une ou deux personnes et disparaîtrait si l'on installait des compteurs divisionnaires ou individuels ou dans le cas où l'immeuble est occupé de manière homogène (les logements sociaux sont souvent attribués au pro rata du nombre de personnes du ménage). Il est possible de tenir compte de cette situation si l'on peut établir le nombre de

Encadré 5

L'AIDE PRÉVENTIVE AU LOGEMENT AU PLAN NATIONAL

Les aides au logement en 2008 en France ont été allouées à 6.06 millions de ménages⁴⁵. Trois types d'aide au logement sont destinés aux ménages de ressources modestes, locataires ou accédants à la propriété : l'Aide Personnalisée au Logement (APL), l'Allocation de Logement Familiale (ALF) et l'Allocation de Logement Sociale (ALS). Ces aides ne sont pas cumulables, l'ordre de priorité est le suivant : APL, ALF, ALS. Leur montant varie selon le niveau de ressources, la taille de la famille, les dépenses (plafonnées) de logement et le statut d'occupation. En janvier 2007, le seuil de non-versement de l'aide au logement a été abaissé à 15 €.

L'aide personnalisée au logement (APL) est versée au bailleur ou à l'organisme de crédit qui la déduit du montant des loyers ou de la mensualité remboursée. L'allocation de logement à caractère familial (ALF) concerne les personnes qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'APL mais qui attendent un enfant, ont des enfants ou certaines autres personnes à charge, ou forment un ménage marié depuis moins de cinq ans (le mariage ayant eu lieu avant les 40 ans de chacun des conjoints). L'allocation de logement à caractère social (ALS) s'adresse à ceux qui ne peuvent bénéficier ni de l'APL ni de l'ALF.

⁴⁵ Dépenses d'aides au logement des CAF (France, 2008)

	ALS	ALF	APL
Nbr. (millions)	2.23	1.31	2.52
Volume (Md€)	4.4	3.4	6.3
Moyenne (€/mois)	172	243	210

A Paris, il y avait 240 038 bénéficiaires d'une aide au logement au 31 /12/2008, soit 18.3 % de la population. 27.8% des bénéficiaires recevaient une APL, 12.5% une ALF et 59.7% une ALS. En plus, il y a 18 651 bénéficiaires d'une aide de logement en foyer (Source : MIPES). Paris complète l'aide au logement par des aides municipales (Encadré 5) et départementales (Encadré 6).

Les allocataires d'une aide au logement en Île-de-France sont pour 39 % d'entre eux en activité professionnelle (salariés ou travailleurs indépendants), pour 10 % au chômage, pour 13 % en retraite, pour 12 % étudiants et pour 3 % en invalidité. Une minorité relativement importante (23 %) n'appartient à aucune de ces catégories. En décembre 2008, chaque allocataire francilien aidé pour son logement a reçu en moyenne 222 €/mois. Selon le département, le montant reçu oscille de 211 € dans les Yvelines à 240 € en Seine-Saint-Denis. Une partie de ces allocations est destinée à couvrir les charges locatives dont l'eau.⁴⁶

Encadré 6

LES AIDES PRÉVENTIVES AU LOGEMENT DE LA VILLE DE PARIS

La Ville de Paris donne une aide au logement à des ménages déjà bénéficiaires de l'allocation logement (AL) ou de l'allocation personnelle au logement (APL) dans les trois cas suivants non cumulables :

*a) Paris logement (17 000 bénéficiaires, 8.3 M€)
(revenu mensuel inférieur à 1 100 €/mois pour les célibataires et couples ou à 1 600 € pour les couples avec au moins 1 enfant).
Si le taux d'effort du ménage* pour le logement dépasse 30%, l'aide est de 80 € ou de 110 € par mois.*

**Le taux d'effort est le rapport du Loyer principal + charges forfaitaires logement (62 €) – aides au logement éventuellement perçues divisé par les ressources de l'ensemble des personnes présentes au foyer (hors aides au logement éventuellement perçues). Le "bouclier logement" consiste à limiter à 30% le montant des dépenses des ménages démunis pour le loyer et les charges⁴⁷.*

b) Paris logement famille monoparentale (6 300 bénéficiaires, 8.33 M€)

⁴⁶ Selon l'UNAF, les charges locatives en 2006 concernent l'eau chaude et le chauffage (41%), la surveillance et l'entretien des immeubles (23%), l'eau (21%) et la taxe d'enlèvement des ordures (7%). En 2009, dans les HLM d'IDF, 40% des charges est couvert par une allocation. Sur 160 € de charges, 33 € concerne l'eau et 60% de cette somme est payé par le locataire (USH).

⁴⁷ Le plafond de 30% pour le logement et les charges y compris l'eau correspond au bouclier logement utilisé dans les pays de l'ex-URSS pour limiter les dépenses de logement des habitants, y compris les charges, l'eau, l'électricité et le chauffage. Dans ces pays, le plafond retenu était proche de 20%. et il n'y avait pas de compteurs de fluides.

Si le revenu mensuel est inférieur à 1 600 € et qu'il y a au moins 1 enfant, l'aide est de 122 € par mois.

c) Paris logement famille (22 950 bénéficiaires, 33.46 M€)

- Si le revenu mensuel est inférieur à 2 000 € et le ménage a au moins 2 enfants, l'aide est de 110 € par mois.

- Si le revenu mensuel est inférieur à 3 000 € et le ménage a 3 enfants ou plus, l'aide est de 122 € par mois (plus 39 € par mois par enfant à partir du 4e).

- Si le revenu mensuel est compris entre 3 000 € et 5 000 €, l'aide est de 80 € par mois (plus 20 € par mois au-delà du 3^e enfant).

L'ensemble de ces trois aides, de l'allocation logement complémentaire de la Ville de Paris (6 800 bénéficiaires, 8.9 M€), de celles du FSL pour les dettes locatives (6.79 M€) représente en tout 69.6 M€ par an pour 44 050 bénéficiaires. La part eau dans ces aides au logement peut être estimée à environ 5%, soit en tout 3.5 M€ pour 44 050 ménages (80 €/ménage). Les calculs de la Mairie évaluent la part eau à 5 M€ car ils sont fondés sur une part eau de l'ordre de 7% de l'ensemble du loyer et des charges.

Encadré 7

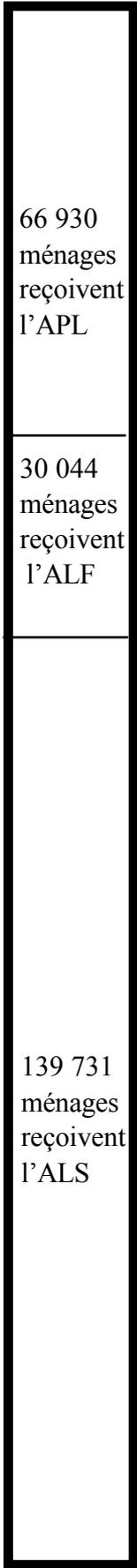
LES AIDES CURATIVES AU LOGEMENT DU FONDS DE SOLIDARITÉ POUR LE LOGEMENT

Les départements français gèrent un système d'aides pour les dettes de logement dans le cadre du Fonds de solidarité pour le logement (FSL) auquel a été rattaché en 2004, les volets énergie, eau et téléphone relatifs aux dettes des ménages pour ces trois services⁴⁸. Plus de 550 000 foyers sont confrontés à un impayé de loyer et charges et plus de 372 000 sont aidés pour cet impayé par les FSL.

En 2008, le FSL de Paris a donné une aide au maintien dans le logement à 5 400 ménages (6.79 M€) et une aide pour les dettes d'énergie à 13 184 ménages (9 036 ménages à titre préventif (1.97 M€) et 4 148 ménages à titre curatif (0.72 M€)). EDF et GDF ont versé 1.3 M€ au titre de leurs contributions au FSL. On notera que le FSL intervient à titre curatif (dettes) auprès d'un nombre de ménages très inférieur au nombre de ménages aidés par les CAF et par la Ville de Paris (à titre préventif)⁴⁹. Le FSL de Paris aide au paiement de l'eau en tant que charge liée au loyer impayé mais n'a pas encore mis en place le volet pour les dettes d'eau prescrit par la loi dès 2004.

⁴⁸ Pour les aides du FSL en IDF, voir Tableau 1.

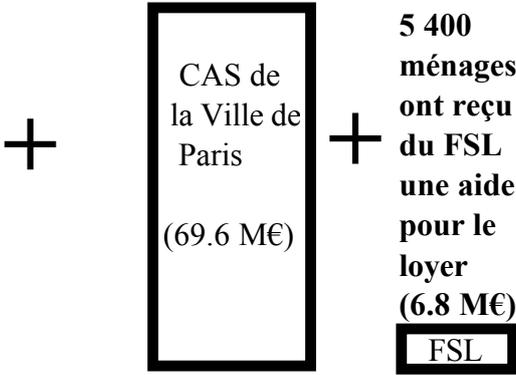
⁴⁹ Le rôle très réduit du FSL dans la région parisienne a été dénoncé par M. Alain Outreman, député maire d'Achère et Président de l'OBUSASS : "De l'avis de nombreux acteurs, le dispositif actuel ne répond en rien à l'effort qui devrait être fait en direction des familles les plus pauvres. Rappelons qu'en Île-de-France, il y a 395 000 allocataires des minima sociaux. Comment donc parler de « conditions économiquement acceptables », comme le précise la LEMA, quand le poids de la charge d'eau représente en Île-de-France parfois près de 10 % des ressources pour certaines familles aux minima sociaux ? C'est une question d'urgence sociale !".



**235 000 ménages parisiens ont
reçu en 2009 une aide au
logement de la CAF
(550 M€)**

**Fig. 3. NOMBRE DE
MÉNAGES AIDÉS
POUR
LE LOGEMENT
A PARIS**

**Parmi eux, 44 000
ménages ont reçu
en 2010 une aide
au logement du**



CAF
550 M€
(235 000 ménages)

+

CASVP
69.6 M€
(44 000 ménages)

+

FSL-Paris
6.8 M€
(5 400 ménages)

**Fig. 4. VOLUME
DES AIDES POUR
LE LOGEMENT
A PARIS**

(les aides pour l'eau -
5.5 M€- représentent
0.9% des aides pour le
logement).

personnes par ménage⁵⁰.

Dans l'ensemble des dépenses de loyer et charges (compte non tenu des aides au logement), la facture d'eau représente environ 5% (Encadré 8). Lorsque le loyer est très élevé, cette dépense ne représente parfois qu'environ 2.5% du total. Si l'on soustrait les aides au logement versées directement au bailleur, la part de la facture d'eau dans le poste loyer et charges effectivement payé par le locataire peut atteindre jusqu'à 10%. Si le locataire ou le copropriétaire ne peut payer son loyer ou ses charges, il peut demander au FSL⁵¹ une aide au maintien dans le logement pour couvrir ses impayés de loyer et charges⁵².

En 2008, Paris a attribué 5 400 aides pour un montant de 6.8 M€. Selon le Bureau de l'insertion de la Mairie, les dépenses d'eau et d'assainissement incluses dans le loyer et les charges seraient d'environ 480 000 €. ⁵³ Cette évaluation paraît contestable.

La Régie a versé en 2010 au FSL 250 000 €/an au titre de sa participation au FSL bien que le volet eau n'ait pas été institué (alors que les délégataires versaient 175 000 €). La Régie doit passer à l'avenir une convention avec le Département de Paris gestionnaire du FSL pour fixer les modalités de sa contribution en fonction des besoins recensés.

Vu l'absence de règlement du volet eau du FSL⁵⁴, les fonds versés par la Régie au FSL ne concernent actuellement que la part eau dans les aides au maintien dans les lieux⁵⁵. Calculée selon l'hypothèse que l'eau représente 3.5 % des dépenses de logement et charges des ménages démunis, la contribution actuelle de la Régie au FSL serait suffisante pour couvrir les dettes d'eau incluses dans le loyer et les charges (si l'aide du FSL restait à son niveau actuel). En revanche, si l'eau représente une part plus importante de l'ensemble du budget logement et charges (par exemple, 5%), la contribution de la Régie devrait être augmentée.

⁵⁰ La tarification au prorata du nombre des habitants est notamment utilisée à Bruxelles, en Flandre et en Angleterre (filiale de Veolia à Lydd-Douvres). Elle est possible en France où la taxe d'habitation dépend du nombre de personnes.

⁵¹ Voir 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. Selon l'Union sociale de l'habitat, 6.1% des ménages occupant un logement social sont en impayés. Les impayés définitifs représentent 120 M€ en 2009, soit 1% des loyers perçus. Les impayés de plus de 3 mois ont augmenté de 13% entre fin 2008 et fin 2009.

⁵² Le FSL de Paris (Département) a versé 13.9 M€ en 2007 à divers titres dont 6 M€ pour le maintien dans le logement locatif (5 400 ménages) et 2.5 M€ pour l'énergie. Une partie des aides pour le maintien sert à payer l'eau dans les charges. Il est envisagé d'augmenter les ressources du FSL au titre de la proposition de loi Cambon adoptée par le Sénat en février 2010.

⁵³ L'hypothèse que la dépense pour l'eau et l'assainissement représente 7% du budget logement des ménages aidés paraît trop élevée. Une valeur de 5% semblerait plus raisonnable (voir Encadré 8). Selon le Rapport sur la qualité du service public de l'eau pour 2008 (p.18), les dépenses d'eau n'excèdent pas 2.5 % du loyer.

⁵⁴ Le règlement du volet eau du FSL pour les abonnés individuels aurait dû être adopté dès 2005 mais figure seulement comme un projet futur dans le 5e PDALPD de Paris adopté en janvier 2010. Ceci est justifié par le petit nombre d'abonnés individuels.

⁵⁵ Dans les départements ayant un volet eau, le volume des aides pour l'eau peut être significatif. En 2007, la Seine-Maritime a donné des aides pour l'eau de 928 k€, la Moselle, de 585 k€, le Nord, de 403 k€ et la Gironde, de 376 k€.

Encadré 8

PART DE L'EAU DANS LES DÉPENSES DE LOGEMENT

Selon le Prof. Michel Mouillart ("L'enquête sur les charges de copropriété en 2006" de l'Observatoire National des Charges de Copropriété de la CNAB), l'eau représente environ 10% des charges de copropriété (2.2 €/m² sur un total de 21.1 €/m² par an). Pour Paris, les charges atteignent 23.7 €/m². A ces charges, il faut ajouter la consommation individuelle d'électricité et les loyers (loyer typique à Paris sans les aides : 500 € par mois pour 50 m², soit 120 €/m² par an).

Pour les HLM de Paris, l'eau représenterait 20% des charges (ou 5% de la somme des loyer et charges) hormis l'électricité.

Pour l'AESN, le prix de l'eau sur le bassin est actuellement en moyenne de 3.33 € TTC par m³, soit environ 400 € par foyer et par an (prix 2008). En moyenne, la facture d'eau représente 1.2 % du revenu des ménages, et 5% des dépenses consacrées au logement.⁵⁶

En France, selon l'INSEE, les ménages ont dépensé en 2008 8.5 Md€ pour l'eau et l'assainissement sur des dépenses totales de 275 Md€ pour le logement, l'eau et l'énergie, soit 3.1%. Ces dépenses représentent 25.4 % des dépenses de consommation des ménages démunis.

Pour les ménages moyens, l'eau représente 0.8% du budget des ménages tandis que le logement, les charges, l'eau et l'énergie représentent des dépenses de 15.9% du budget. Un ménage moyen consacre donc à l'eau et à l'assainissement environ 5% du total pour le logement.

Les ménages du premier décile ont des dépenses de logement et charges et des dépenses d'eau plus faibles que la moyenne mais la fraction pour l'eau reste voisine de 5% des dépenses totales.

Il apparaît donc que la part eau dans les dépenses de logement est d'environ 5% des dépenses de logement mais varie beaucoup selon que les loyers sont faibles ou élevés. Le coefficient de 7% utilisé par la Mairie de Paris paraît trop élevé car il inclut le prix de la chaleur de l'eau chaude.

⁵⁶ Bassin Seine-Normandie : L'atteinte du bon état des eaux en 2015. Impact du programme de mesures sur le prix de l'eau. Juin 2009.

Ménages allocataires
de minima sociaux
125 000

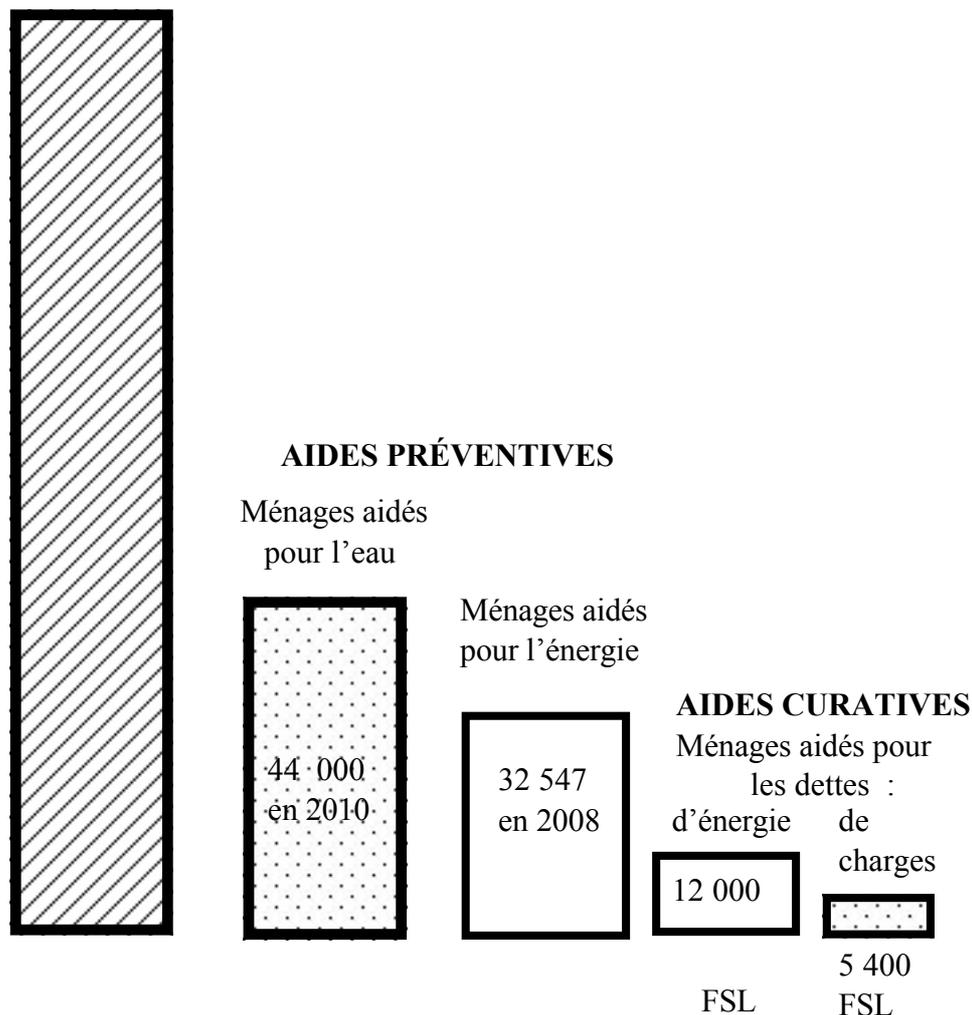


Fig. 5. NOMBRE DE MÉNAGES AIDÉS A PARIS
Parmi les 125 000 allocataires de minima sociaux à Paris, seule une fraction est aidée pour l'eau ou pour l'énergie.

Si le gestionnaire de l'immeuble ne paye pas l'eau, les ménages bénéficiant de l'abonnement collectif risquent une coupure d'eau, même s'il sont démunis. Dans ces cas, la Régie met en place une procédure spéciale pour éviter la perte d'accès à l'eau (sections 2.1.c) et d)) car sa politique est de ne pas procéder à des coupures.

b) Logements avec abonnement individuel à l'eau (cas rares)

Pour faciliter le paiement des factures d'eau et d'assainissement, la Régie envoie au minimum 4 factures par an et mensualise le paiement sur demande. En cas de difficulté de

paiement, les abonnés sont invités à prendre contact avec le correspondant solidarité eau de la Régie qui apporte des conseils et peut organiser l'étalement des paiements.

Un usager endetté pour l'eau peut demander une aide pour payer l'eau au Centre d'action sociale de la Ville de Paris mais pas au FSL de Paris⁵⁷ qui n'a pas encore de volet eau. Si le FSL de Paris fonctionnait comme le FSL des autres départements de l'Île-de-France (Tableau 1), il pourrait y avoir à Paris environ 200 ménages aidés pour leurs dettes d'eau, soit une dépense de 20 à 40 000 €/an.⁵⁸ Comme 5 400 ménages reçoivent du FSL une aide de 6.8 M€ pour payer leurs dettes de loyer et charges, la part de l'eau dans cette aide (5%) pourrait être de l'ordre 340 000 €/an, c.-à-d. nettement plus que la contribution de la Régie Eau de Paris (250 000 €). On constate que le volet eau du FSL de Paris lorsqu'il existera, n'aura pas un grand rôle, sauf s'il jouait un rôle préventif.

Les coupures d'eau pour impayés

De par la loi, la Régie ne peut pas couper l'eau en cas d'impayés si l'utilisateur est bénéficiaire du FSL à quelque titre que ce soit. Pour la France, plus de 370 000 ménages étaient ainsi "protégés" (Tableau A2). En 2007, à Paris, il s'agissait d'environ 17 500 ménages dont 12 200 au titre des dettes d'énergie (2.54 M€). Parmi ces ménages endettés, il paraît vraisemblable que quelques centaines ont un abonnement individuel pour l'eau et sont donc susceptibles de bénéficier du volet eau du FSL s'il existait.

Pour tous les autres ménages démunis ayant un abonnement⁵⁹, la coupure d'eau reste théoriquement possible⁶⁰. Jusqu'en 2009, les coupures à Paris étaient soumises à l'accord

⁵⁷ Dominique Gallicher : "Ensuring access to water and sanitation for deprived households. Les aides du FSL aux ménages défavorisés ayant des impayés de facture d'eau", UN ECE Workshop on Equitable Access to Water, Paris 2008, http://www.unece.org/env/water/meetings/equitable_access/Equitable_access_main.htm.

⁵⁸ Comme 4148 ménages sont aidés par le FSL à titre curatif pour l'énergie, les aides à titre curatif pour l'eau lorsqu'elles existeront concerneront environ 5% ménages aidés pour l'énergie.

⁵⁹ La faculté de coupure pour impayés devrait être tempérée pour les usagers démunis car elle est contraire au droit à l'eau tel que défini internationalement. La directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité préfigure quelques règles communautaires applicables au secteur de l'eau. Le texte précise que : "7. Les États membres veillent à garantir une protection adéquate aux consommateurs vulnérables. Dans ce contexte, chaque État membre définit le concept de consommateurs vulnérables, en faisant éventuellement référence à la pauvreté énergétique et, notamment, à l'interdiction de l'interruption de la connexion à l'électricité de ces clients lorsqu'ils traversent des difficultés. Les États membres veillent à ce que les droits et les obligations relatifs aux consommateurs vulnérables soient respectés. Le Préambule prévoit : "(53) En tout état de cause, les États membres devraient garantir la fourniture d'énergie nécessaire aux clients vulnérables." Le droit français actuel est trop restrictif car il ne vise que certains ménages démunis (ceux aidés par le FSL) parmi les personnes en situation de précarité. Rien n'interdit toutefois les municipalités d'aller au delà, ce qu'elles font souvent, le maire donnant instruction de ne pas couper l'eau des personnes aidées par les CCAS.

⁶⁰ En banlieue parisienne, plusieurs maires ont essayé d'interdire les coupures par voie d'arrêté mais avec des succès limités. La Cour administrative d'appel de Versailles (25/10/2007) a annulé un arrêt de non-coupure pris par le Maire de Bobigny. Le SEDIF (distributeur local) a inscrit dans son règlement que si les coupures sont interdites par décision du maire, les impayés d'eau qui en résulteraient seraient à charge de la mairie.

préalable du Maire⁶¹. Cette disposition a disparu dans le nouveau Règlement du service public de l'eau (2009) qui autorise les coupures en cas d'impayés sans pour autant les imposer.

En pratique, il n'y a pas eu au cours des dernières années de coupures d'eau à Paris pour impayé d'eau dans des logements occupés par des personnes en situation de précarité car la Régie ne coupe pas l'eau si elle sait que l'usager est démuné. En revanche, il y a eu une centaine de coupures pour des abonnés décédés, disparus sans laisser d'adresse ou des entreprises en faillite ou encore pour des abonnés négligents.

La question des coupures d'eau relève aussi de la jurisprudence qui est peu favorable aux coupures⁶². Les arrêtés anti-coupures de maires de la banlieue parisienne ont souvent été annulés⁶³.

Le Règlement du service public de l'eau de Paris énonce la politique en cette matière : "La Ville de Paris met tout en œuvre pour éviter les coupures d'eau dans les immeubles dès lors que des personnes y résident". Pour éviter les coupures d'eau dans les cas concrets, la Régie a nommé un correspondant solidarité eau chargé de suivre les problèmes de paiement

⁶¹ Règlement de la distribution publique des eaux à Paris (juillet 2005). "Avant de procéder à la résiliation de l'abonnement et à la fermeture du branchement prévues à l'art. 8 du règlement, le Service des eaux sollicite l'accord de la Ville qui informe les services sociaux de Paris et les autorités compétentes de l'État. En fonction des informations recueillies sur la situation de l'abonné, la Ville de Paris indique au Service des eaux son opposition ou non à la coupure d'eau sollicitée".

⁶² Plusieurs décisions de justice peuvent être citées pour montrer les réticences des tribunaux à l'égard des coupures : i) Le TGI d'Avignon a ordonné le rétablissement de l'eau coupée sous astreinte de 5 000 F par jour estimant que la privation d'eau, "élément essentiel à la vie d'une famille de six personnes dont quatre enfants" constitue une "gêne très importante et un risque pour la santé". "En ayant choisi de cesser toute fourniture d'eau, même si cette initiative a été précédée d'un avertissement, elle n'en constitue pas moins la privation d'un élément essentiel à la vie". Le plaignant soutenu par l'UFC n'était pas a priori en situation de précarité et contestait une nouvelle facturation. ii) Selon le TGI de Roanne (11 mars 1996), "Il appartient au juge d'apprécier au cas par cas si une coupure d'eau ne constitue pas un "trouble manifestement illicite". iii) Le TGI de Privas a estimé que la cessation partielle du paiement d'une facture d'eau à l'appui d'une démarche de contestation ne justifie pas la coupure d'alimentation en eau potable, qui est un élément essentiel à la vie, car le trouble pour les abonnés contestataires s'avère dans ce cas supérieur à l'illégalité d'un paiement partiel. iv) En février 2003, la Cour d'appel de Nîmes a ordonné le rétablissement des branchements de huit abonnés restés six mois sans eau du fait d'un différend sur les factures avec la CISE/SAUR : "En procédant aux coupures d'eau incriminées alors que le titre sur lequel elle fondait sa prétention avait été déclaré illégal, la SAUR France a causé aux appelants un trouble manifestement illicite". v) Le tribunal d'instance de Saint Paul a ordonné le rétablissement immédiat d'un branchement d'eau coupé par la société distributrice (pour paiement partiel des factures) bien qu'elle prétende l'avoir fait (sans le prouver) dès réception du document saisissant le tribunal.

⁶³ Les arrêtés pris par les maires interdisant les coupures d'électricité et de gaz pour les personnes en difficulté sociale et de bonne foi sont, selon une jurisprudence constante, annulés par le juge administratif (Cour administrative d'appel de Paris, 12 février 2008, N°07PA02710, annulant l'arrêt de Champigny "un maire ne pouvait pas interdire, de façon générale et absolue, sur le territoire de sa commune, les coupures d'eau, d'électricité et de gaz par la société EDF à l'encontre de familles en difficultés économiques et sociales"). Les arrêtés anti-coupures d'eau sont parfois soumis à un régime plus souple. Pour exemple, un arrêté du 9 novembre 2005 du maire de Saint-Denis interdisant les coupures d'eau n'avait pas été déféré par le préfet devant le tribunal administratif. En 2007, le tribunal administratif de Melun avait validé un arrêté municipal de la commune de Champigny-sur-Marne interdisant les coupures d'électricité, d'eau et de gaz pour les ménages en situation de précarité. Le tribunal administratif de Versailles dans une ordonnance du 27 avril 2009 a rejeté la requête de suspension d'un arrêt du 31 mars 2009 du maire de Gennevilliers interdisant les coupures d'eau dès lors qu'il n'est pas justifié que tous les moyens de prévention et de résorption de la dette existante n'ont pas été mis en œuvre.

Tableau 1

**LES AIDES POUR L'EAU DES FSL ET DES DÉLÉGATAIRES
EN ÎLE-DE-FRANCE**

<i>Dept.</i>	<i>Aide</i>	<i>Abandons</i>	<i>Total</i>	<i>Nbr. mén.</i>	<i>Aide</i>	<i>Nbr. mén.</i>
<i>Pop.</i>	<i>FSL</i>	<i>créance</i>	<i>aides</i>	<i>aidés</i>	<i>moy. €</i>	<i>aidés</i>
<i>M</i>	<i>eau (€)</i>	<i>FP2E*</i>	<i>eau (€)</i>	<i>eau</i>	<i>eau (FSL)</i>	<i>énergie</i>
75 (2.21)	0	*	0	0	-	12207
77 (1.31)	19534	17306	36840	149 (FSL) 150 (FP2E)	245	3671
78 (1.43)	30862 (32938)	27779	58641	279 (FSL) 116 (FP2E) (235)	210	2555 (2403)
91 (121)	15083 (17 554)	15458(FP2E) 30188(FSL) (35109)	30541 45271 (52663)	268 (FSL) 256 (FP2E) (311)	114 177 (169)	4022 (4001)
92 (1.56)	4278 (7895)	- (1904)	4278 (9798)	38 (FSL) (51)	113 (192)	6300 (5521)
93 (1.51)	18744 (21120)	9372 (FSL) 18510 (FP2E) (10560)	(31680)	180 (FSL) 192 (FP2E) (227)	205 (140)	15879 (16540)
94 (1.31)	20885	10432 (FSL) 9348 (FP2E)	31297	248 (FSL) 231 (FP2E)	126	25466
95 (1.18)	-	-	-	-	-	4195 (4638)
<i>France</i> <i>métrop.</i> (63.2)	<i>7802 k€</i>	<i>3000 k€</i>	<i>11000 k€</i>	<i>50980</i>		<i>265494</i>

Notes :

* Versements du distributeur (données FP2E). Le 75 a reçu 169 k€ des délégataires (hors abandons de créances). Le 92 a reçu 29 k€.

- Les chiffres sans parenthèses sont pour 2007 et ceux entre parenthèses sont pour 2008 (DGALN). Ils font apparaître une augmentation sensible des aides pour l'eau au cours du temps.
- Les nombres de ménages aidés pour l'eau représentent moins du dixième du nombre des ménages aidés pour l'énergie. Le montant moyen des aides pour les dettes d'eau est significatif (plus de 150 € par ménage) mais le nombre de ménages aidés est assez faible.
- Les départements où il y a le plus de ménages aidés pour l'eau (> 1 500) en 2007 sont : Gard (1 594), Gironde (2 797), Ille-et-Vilaine (2 828), Landes (1 658), Lot-et-Garonne (1 526), Nord (1 842), Pas-de-Calais (2 865), Rhône (1 966), Vaucluse (1 863) et Réunion (1 658).
- Les Départements qui ont donné le plus d'aides pour l'eau en 2007 (en k€, au delà de 200 k€) sont : Aisne (236), Aude (262), Gard (242), Gironde (376), Ille-et-Vilaine (406), Isère (332), Moselle (585), Nord (403), Pas-de-Calais (421), Seine-Maritime (928), Réunion (284).

Sources : DGALN /DHUP /PHI (mars 2010).
FP2E (2008).



**Egout parisien avec canalisations d'eau potable et
canalisation d'eau non potable**

des personnes démunies avec la Régie. En cas d'impayé, la Régie se déplace sur les lieux, affiche dans l'immeuble un avis de fermeture et prend contact avec l'abonné concerné pour s'assurer que la coupure n'affecte pas un logement occupé. Si nécessaire, un col-de-cygne est installé à l'extérieur. Au cas où il y aurait des occupants, les services sociaux de la Ville sont informés pour pouvoir intervenir avant la coupure.⁶⁴

Dans les rares cas où surviendrait un impayé d'eau pour un usager avec contrat individuel, l'usager ne sera pas aidé à Paris par le volet eau du FSL car le règlement de ce volet n'a toujours pas été adopté⁶⁵. Cette situation qui porte préjudice aux abonnés individuels endettés, n'est pas conforme à la loi n°2004-809 du 13 août 2004. Le Règlement intérieur du FSL de Paris devra donc être mis à jour pour se conformer à la loi et pourra inclure les derniers développements en matière d'aide pour l'eau (débat en cours en 2010, Annexe 7).

Lorsque l'impayé est avéré, la Régie inscrit une non-valeur⁶⁶ ; dès lors, le SAP, le Syndicat interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération parisienne (SIAAP) et l'Agence de l'eau Seine-Normandie renoncent à leur part dans la facture d'eau non encaissée⁶⁷. On notera que le SAP, le SIAAP⁶⁸ et l'AESN⁶⁹ ne sont pas tenus de contribuer directement au volet eau du FSL mais bénéficient des effets incitatifs des aides curatives pour l'eau financées par la Régie en tant que distributeur d'eau.

2.3. Une nouvelle mesure d'aide pour l'eau : l'allocation de solidarité eau de Paris

Les personnes ayant des dépenses de loyer et charges élevées au regard de leurs revenus reçoivent des aides pour le logement versées par la Caisse d'allocations familiales

⁶⁴ La Régie ne pratique pas la réduction de débit (par pose d'un orifice) en cas d'impayés, méthode très efficace utilisée dans d'autres régies (Nantes, Mont-de-Marsan, Barneville-Carteret, etc.) pour encourager l'usager à payer son eau. Voir Henri Smets : *La prise en charge des dettes d'eau des usagers démunis en France*, Éditions Johanet, 2008 (Annexe 4).

⁶⁵ Les FSL sont régis par la Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement telle qu'amendée par la Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Un décret en Conseil d'État du 2 mars 2005 précise le contenu et les conditions d'élaboration du règlement intérieur des FSL.

⁶⁶ Le taux des impayés à Paris est très faible (0.18% en 2008). Le montant des abandons de créances et des versements aux fonds de solidarité est de 0.3 c€/m³ (500 000 €). Le nombre de fermetures pour non-paiement a été de 103 en 2007. Aucune fermeture n'a concerné un immeuble d'habitation avec occupant.

⁶⁷ Le Décret n° 2009-1162 du 30 septembre 2009 relatif aux modalités de recouvrement des redevances des agences de l'eau prévoit des remises sur les redevances des agences "au profit des personnes bénéficiaires d'une aide pour disposer d'une fourniture d'eau, sur le fondement de l'Article L.115-3 du Code de l'action sociale et des familles". Le SIAAP par accord avec la Régie en fait de même.

⁶⁸ Si la Régie doit contribuer au FSL, le SAP et le SIAAP n'y sont pas tenu mais seulement invité (art. 6.3 de la loi n°90-449). En revanche, le SAP et le SIAAP bénéficient indirectement de la prise en charge des dettes d'eau des ménages aidés par le FSL. Le SAP et le SIAAP seront probablement sollicités en cas de mise en œuvre de la proposition de loi Cambon (exposée à la fin de la section 2.3).

⁶⁹ L'AESN bénéficie des aides versées par la Ville, ce qui lui permet de recueillir plus de redevances. Elle manque de base juridique pour aider au financement du FSL. En revanche, elle contribue à la coopération décentralisée grâce à la loi Oudin.

(CAF), le FSL et/ou par la Municipalité ⁷⁰ (Encadrés 5, 6 et 7 et Figure 5).

En 2009, Paris a modifié son régime municipal d'allocation logement pour y faire figurer explicitement une aide pour l'eau. Sans attendre une loi sur le financement des aides pour l'eau, Paris ("un temps d'avance") a décidé d'identifier et de labelliser la partie eau qui faisait partie jusque là de l'aide sociale municipale pour le logement (prise en charge partielle du loyer et charges). Concrètement, 44 000 ménages bénéficieront en 2010 d'une aide moyenne pour l'eau de 112 € /an (5 M€). Cette aide représente près du tiers de la consommation de 120 m³. Les modalités de mise en œuvre de cette aide ne sont pas connues ⁷¹.

On notera que cette nouvelle aide préventive pour l'eau a été financée en partie par une réduction du volume d'aide au logement antérieurement attribuée et qu'elle a bénéficié d'un supplément d'aide de 0.8 M€, soit 18 € par bénéficiaire. Le financement de l'aide préventive pour l'eau directement par les contribuables parisiens (budget municipal) est une solution moins régressive que le financement par les usagers (contribution par m³ ou tarif social) car la consommation d'eau varie peu avec le revenu.

En 2012, Paris pourrait bénéficier d'un nouveau système d'aide de solidarité pour l'eau financé au plan national par une contribution d'un maximum de 0.5% des dépenses hors taxe et redevances de distribution et d'assainissement. ⁷² Ce système actuellement en discussion au Parlement ⁷³ implique de créer une redevance de solidarité sur l'eau potable qui s'ajouterait aux autres redevances recueillies par les Agences de bassin. S'il est créé, il pourrait se substituer, à terme, à l'aide créée par la Ville dès 2009 et financée par le budget municipal.

Paris a été la première grande municipalité en France à créer une aide préventive pour

⁷⁰ "Le versement d'aides directes aux personnes défavorisées leur permettant d'accéder à un logement ou de s'y maintenir est un outil indispensable pour répondre à l'urgence sociale. Les moyens du Fonds de Solidarité Logement seront donc une nouvelle fois accrus, de plus de 10 %, pour atteindre 12.6 M€, bien que ce Fonds soit depuis 2005 entièrement à la charge de la collectivité parisienne et que la compensation versée par l'État soit inférieure aux besoins. Ce Fonds prendra également en charge le paiement des dépenses d'eau, d'énergie et de téléphone des Parisiens les plus défavorisés. Parallèlement, l'aide « Paris logement famille » vient d'être ouverte aux familles de deux enfants et bénéficiera ainsi à 9 000 nouvelles familles, pour un coût de 4 M€ supplémentaires. L'aide au logement des familles monoparentales sera accrue d'1 M€. Elle bénéficie à 4 500 familles. L'allocation logement RMI, qui concerne 5 000 ménages, complète cette offre, de même que les allocations exceptionnelles attribuées à plus de 25 000 ménages. Au total, ce sont ainsi plus de 72.4 M€ qui seront consacrés aux aides au logement des familles modestes." B. Delanoé, décembre 2005.

⁷¹ Une aide préventive peut être présentée soit comme une réduction forfaitaire sur le prix de la consommation de base (80 m³), soit comme une allocation d'eau pour les enfants (par exemple, 15 m³ gratuit par enfant ou 45 € par enfant).

⁷² Ces dépenses sont de 9.7 Md€/an au plan national et le système d'aide serait donc plafonné à 48.5 M€/an (Annexe 7). Ce montant ramené à la consommation parisienne est très inférieur à ce que Paris dépense en 2010.

⁷³ MEEDDM (janvier 2010) : Proposition pour une aide au paiement des factures d'eau (dispositif préventif). Il s'agirait d'une aide en fonction du revenu et de la taille du ménage et du prix de l'eau qui serait financée nationalement dans la limite de 0.5% des recettes d'eau et d'assainissement. Une redevance ou contribution de solidarité de 1.5 c€/m³ pourrait financer le fonds ; elle se compare à la "part communale" de Paris (1.5 c€/m³) et à la redevance de préservation de la ressource eau de l'Agence (5.66 c€/m³). Toutefois, elle n'engendrerait qu'un fonds de 3 M€ dans le cas de Paris, c-à-d bien moins que l'aide municipale pour l'eau créée en 2009. On constate qu'une contribution de solidarité de 0.5% serait d'un montant trop faible pour répondre aux besoins.

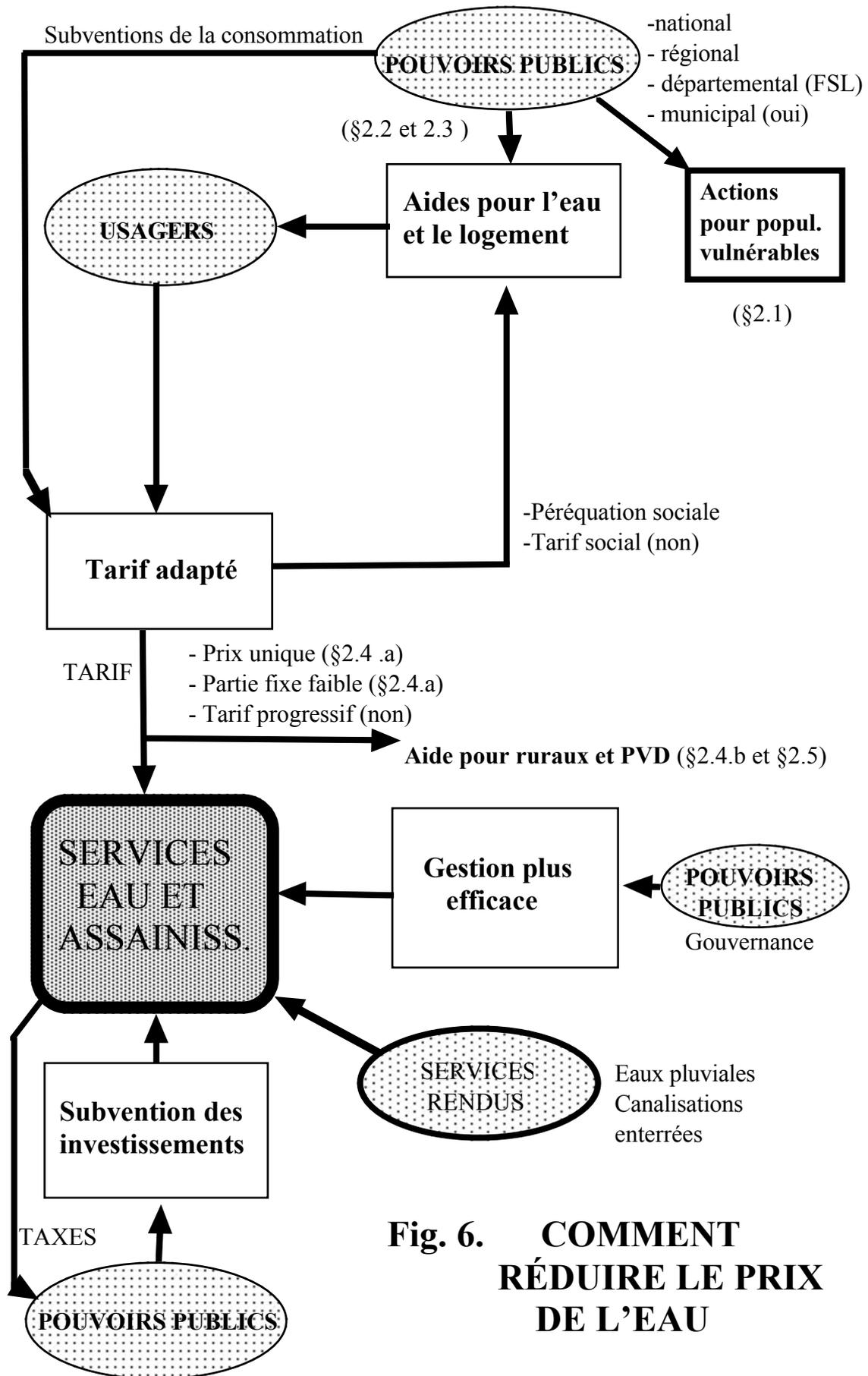


Fig. 6. COMMENT RÉDUIRE LE PRIX DE L'EAU

l'eau aussi substantielle alors qu'elle pratiquait des prix de l'eau peu élevés (Tableau 2). Aucune autre ville française n'a réduit de près d'un tiers la facture d'eau des plus démunis. Cette décision prise fin 2009 lors du passage en Régie n'a pas reçu une publicité suffisante alors qu'elle constituait la mesure la plus importante prise en France pour mettre en œuvre le droit à l'eau et respecter l'obligation d'un prix abordable pour tous. *Noyer l'aide pour l'eau dans le foisonnement des diverses aides pour le logement attribuées par divers organismes publics ne rend pas justice au fait que Paris poursuit une politique active de défense du droit à l'eau et s'est dotée des moyens pour y parvenir.*

En l'état, **Paris manque d'un descriptif clair des critères d'octroi de l'aide préventive pour l'eau**, des cas où cette aide ne serait pas attribuée et des modalités de calcul du montant de cette aide. Il ne s'agit pas de créer un système complexe mais seulement d'afficher clairement que le droit à l'eau est comme le droit au logement un droit de l'homme et bénéficie donc de la solidarité. L'opacité actuelle n'a pas de justification.

Calcul du montant d'une aide qui rendrait le prix de l'eau plus abordable

La mise en œuvre de la loi du 30 décembre 2006 a été retardée faute de définition officielle du prix "abordable" de l'eau⁷⁴. La tendance actuelle est de considérer que l'eau n'est pas d'un prix abordable pour un ménage en France si les dépenses d'eau et d'assainissement de ce ménage dépassent 3% de son budget (Annexe 3).

Comme Paris bénéficie d'une eau relativement peu chère comparé à la plupart des autres grandes villes françaises, le prix de l'eau est considéré abordable par la très grande majorité des habitants. Pour une consommation standard de 120 m³/an pour 3 personnes, le seuil de revenu en dessous duquel l'eau représente plus de 3% du revenu du ménage est de 1 000 €/mois. Les ménages ayant le SMIC comme revenu (1 344 €/mois brut en 2010) ne seront donc pas concernés. Au contraire, les personnes n'ayant que le RMI (692 €/mois pour 3 personnes) pourraient avoir du mal à payer leurs dépenses d'eau et d'assainissement (Fig.7).

Pour garantir que les factures d'eau seront "abordables", il faut définir précisément la portée de ce concept⁷⁵. Deux approches sont possibles : on se base soit sur la consommation réelle d'un ménage au cas par cas, soit sur une consommation normée du

⁷⁴ Sur le plafonnement, voir Henri Smets : "*De l'eau potable à un prix abordable*", Editions Johannet, Paris, 2009. En juin 2009, l'OBUSASS a proposé de plafonner les dépenses d'eau des ménages à 3% de leur budget. Voir aussi les déclarations de la Secrétaire d'État Chantal Jouanno (15/11/2009 : "nous voulons que le prix de l'eau ne dépasse pas 3 % des revenus des ménages" (Congrès des maires). Voir aussi l'avis du SEDIF du 15 décembre 2009 : "le SEDIF préconise que le service de l'eau puisse venir en aide aux usagers qui dépensent plus de 3% des revenus du ménage pour un usage raisonnable". La Coalition Eau "demande que la facture d'eau et d'assainissement d'un ménage en France ne dépasse pas 3% de son budget et qu'une aide soit effectivement accordée à tous les usagers abonnés ou non au service de l'eau s'ils sont en situation de précarité. Le volume global de cette aide pourrait représenter environ 1% des dépenses d'eau et d'assainissement dans le cas de la France."

⁷⁵ ... "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."

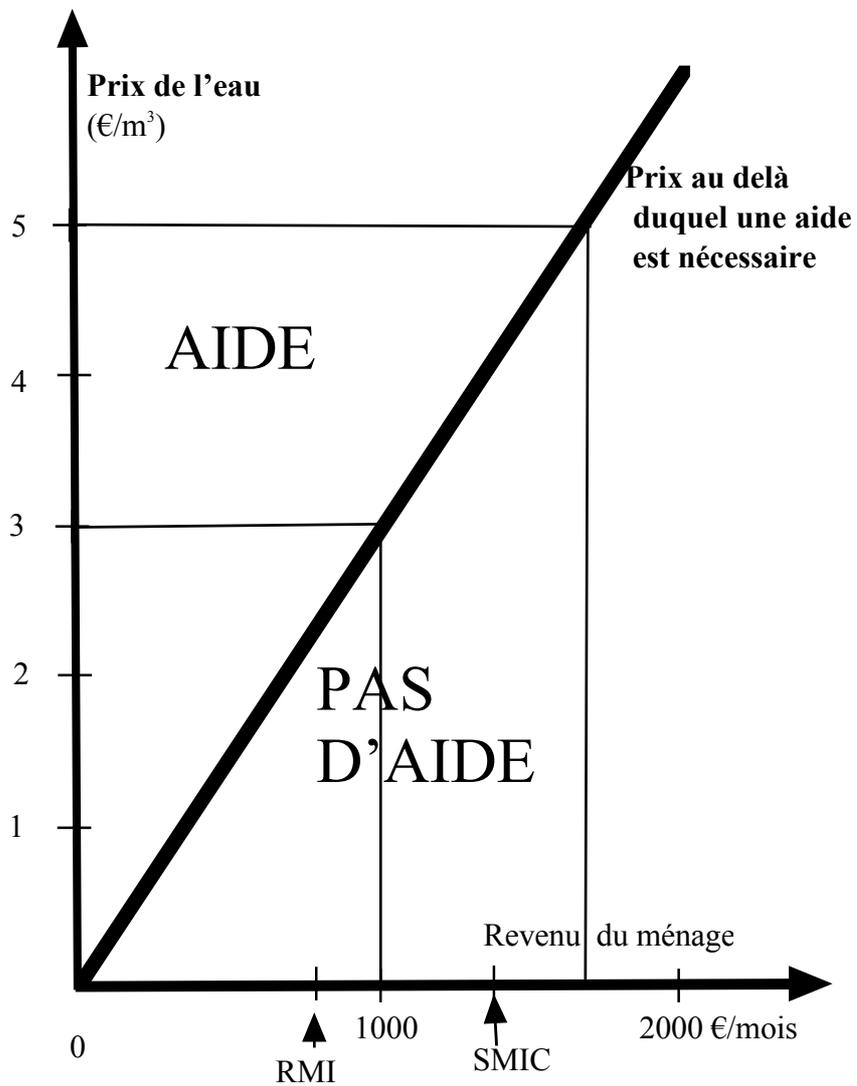


FIG. 7. MONTANT MAXIMUM DU PRIX DE L'EAU POUR LIMITER À 3% LES DÉPENSES D'EAU (3 personnes, 120 m³/an).

Pour un revenu du ménage de 1000 €/mois, les dépenses d'eau dépassent 3 % de ce revenu si le prix de l'eau dépasse 3 €/m³.

ménage dont le revenu est généralement connu des services sociaux (CAF). Pour des raisons d'équité, il semble préférable de faire appel à une consommation normée surtout que, dans la plupart des cas, la consommation individuelle n'est pas connue. Les CAF pourront identifier les bénéficiaires compte tenu du prix de l'eau dans la collectivité du ménage démunie et de son revenu.

Dans le calcul du montant de l'aide, il faut tenir compte du fait que l'exigence selon la LEMA d'un prix abordable ne concerne que le volume d'eau pour les besoins essentiels, grandeur qui n'est pas définie, ni mesurée. Pour un ménage de 3 personnes consommant 120 m³/an, on peut estimer que 80 m³ d'eau sont véritablement nécessaires pour l'alimentation en eau et l'hygiène dans le contexte d'un ménage parisien. Un tel ménage pourrait donc recevoir une aide pour faciliter le paiement des 80 premiers m³, mais il devra payer le prix plein pour les 40 autres m³ d'eau.

Si le prix de l'eau est de 3 €/m³ et que le prix dit "abordable" est de 2 €/m³ pour un usager déterminé⁷⁶, il faudra verser à cet usager une aide de 80 € pour qu'il ne doive pas dépenser plus que le prix abordable pour les 80 premiers m³. Cette aide pourra prendre la forme d'une aide à la personne (comme l'allocation logement ou le chèque eau), d'une réduction de 40 € sur le montant de la facture semestrielle d'eau si elle est envoyée à la personne ou d'une ristourne de 1 €/m³ sur le prix applicable à la première tranche de 80 m³ (tarif social réduit en cas de facturation directe à la personne). Vu l'absence de compteurs individuels dans les immeubles parisiens, la solution d'une allocation de solidarité pour l'eau (ou d'un chèque eau) semble être la seule envisageable, qu'elle soit versée aux bailleurs comme l'aide au logement ou à l'intéressé comme la prime à la cuve pour le fioul.

Les calculs présentés à l'Annexe 2 montrent qu'il faudrait fournir une aide d'environ 80 €/an aux personnes démunies hormis les personnes seules (revenu égal au RSA socle ou RMI). Si cette aide, que l'on pourrait appeler "allocation sociale d'eau", était versée à 55% des 125 000 allocataires de minima sociaux de Paris (68 750 ménages allocataires de plus d'une personne), elle impliquerait une dépense de 5.5 M€, à comparer à la dépense totale d'eau et d'assainissement de Paris (570 M€/an).

Création éventuelle d'un fonds de solidarité pour l'eau

Un fonds de solidarité pour l'eau permettrait de réunir des contributions pour financer exclusivement⁷⁷ des aides pour l'eau provenant de diverses sources, par exemple, de la

⁷⁶ Il n'y a pas de prix abordable en général car ce prix dépend du revenu de la personne. En revanche, on peut fixer une norme du type 3% du budget des ménages à condition de bien préciser le contenu de ce budget.

⁷⁷ Le risque est grand qu'un fonds généraliste ne se serve des contributions non dépensées pour l'eau afin de financer des aides pour l'énergie ou pour le logement. Il convient d'éviter de tels transferts qui seraient contraires au principe "L'eau paye l'eau" qui fonde les politiques françaises de l'eau.

municipalité, du département et, si la loi le permet⁷⁸, des régies, des délégataires et des usagers. Une contribution à ce fonds pourrait même faire partie des conditions contractuelles de la délégation dans le cadre du renouvellement d'un contrat de délégation (voir Bordeaux⁷⁹, Libourne⁸⁰, SEDIF⁸¹). A Aix-les-Bains, chaque consommateur d'eau contribue pour 1 c€/m³ à un fonds municipal d'aide pour l'eau. Un fonds de solidarité pourrait aussi fournir des aides à des catégories particulières de personnes démunies. Ainsi à Venelle, la Régie fournit 20 m³ gratuits (18.6 € HT) à 23 handicapés démunis (2010)⁸². Le SEDIF a annoncé la mise en place progressive d'un programme "Eau pour tous" financé par un prélèvement de 1% sur les produits de la vente d'eau dans les communes de la banlieue parisienne affiliées au SEDIF (2.5 M€/an).

Le MEEDDM envisage de créer un fonds national de solidarité pour l'eau alimenté par une redevance sur l'eau distribuée qui pourrait atteindre de 1 à 2 c€/m³.⁸³ Le plafond envisagé serait de 0.5% des recettes des services d'eau et d'assainissement (9.7 Md€), soit 48.5 M€/an, sous forme d'une contribution des usagers aux services publics de l'eau. L'avantage de cette approche est d'organiser une péréquation nationale entre tous les usagers. Le montant envisagé de cette nouvelle contribution de solidarité est inférieur à la taxe sur l'eau pour financer les voies navigables (0.74 c€/m³ HT à Paris) et à la part communale payée par la Régie à la Ville de Paris (1.5 c€/m³).

Contribution de l'assainissement au titre de la solidarité

Comme le tiers du prix de l'eau sert à couvrir les dépenses d'assainissement (effectué par le SAP et le SIAAP), il serait envisageable que ces organismes contribuent comme Eau de Paris au financement des actions du FSL. Si la proposition de loi présentée par le Sénateur Cambon et adoptée par le Sénat devient une loi, ces organismes pourraient volontairement

⁷⁸ Concernant les délégations, l'art. L1411-2 du CGCT prescrit: "Les conventions de délégation de service public ne peuvent contenir de clauses par lesquelles le délégataire prend à sa charge l'exécution de services ou de paiements étrangers à l'objet de la délégation".

⁷⁹ "Une tarification réduite a été instituée pour la tranche des cinquante premiers m³ consommés et les sommes affectées au fonds de solidarité eau et au financement d'actions de coopération internationale dans le domaine de l'eau ont été doublées". Lyonnaises des Eaux Suez. Les cahiers de l'eau. In Situ N°4 (2006) : "Révision d'un contrat de délégation de service public. Le cas de la communauté urbaine de Bordeaux".

⁸⁰ Le contrat de délégation de Libourne prescrit que "le fermier met en œuvre le prélèvement de 1% sur la totalité des recettes de la vente d'eau potable. Ces montants sont versés à la collectivité au terme de chaque facturation dans un délai de deux mois qui suit l'émission des factures". En outre, le fermier abondera à 100% les versements volontaires des usagers au fonds social (paiement à l'arrondi supérieur des factures).

⁸¹ Dans la préparation de son offre pour la SEDIF, Suez écrit "Nous faisons des propositions très innovantes en particulier dans le domaine de la tarification sociale pour les foyers défavorisés" (Le Monde, 10 décem. 2009).

⁸² Venelle a donné à 2 350 familles un rabais de 10 m³ en 2007 mais a exclu de ce rabais les personnes morales et la municipalité.

⁸³ Antérieurement, il y a eu une taxe analogue pour subventionner les services d'eau et d'assainissement des zones rurales (FNDAE).

financer une partie de l'aide pour l'eau apportée par le FSL de Paris.⁸⁴ Sans attendre le vote de cette proposition de loi, le SIAAP a adopté en décembre 2009 une délibération prévoyant le versement de 350 000 € pour aider le FSL de Paris et des autres départements concernés. La date du versement reste à préciser.

2.4. Autres mesures pour faciliter l'accès à l'eau et à l'assainissement

Les aides pour l'eau ou le logement ne constituent pas les seules mesures pour rendre l'eau abordable. La Fig. 6 recense les diverses mesures envisageables :

- Mesures tarifaires
- Mesures de solidarité
- Mesures d'information et autres.

a) Mesures tarifaires

i) Prix unique de l'eau

La Régie Eau de Paris facture l'eau à tous ses abonnés au même prix unitaire quel que soit le volume consommé ; l'eau est payante pour tous les usages sauf l'alimentation des bouches d'incendie extérieures qui est gratuite. Il n'y a pas de réduction pour les grands comptes, ni de privilèges pour les administrations⁸⁵ ou le personnel de la Régie, ni de surcoût pour certains usages.⁸⁶ L'eau pour les écoles, les hôpitaux ou les foyers d'hébergement d'urgence est payée au prix unique. L'eau des fontaines publiques et des marchés est gratuite pour l'utilisateur mais payée par la Ville à la Régie. Ces diverses mesures tarifaires ont pour effet de réduire les dépenses anciennement supportées par les usagers parisiens. La situation est pratiquement la même dans le reste du bassin Seine-Normandie où se pratique parfois la tarification progressive pour l'eau⁸⁷. D'une manière générale, Paris ne peut pas faire appel à un

⁸⁴ Texte adopté par le Sénat : Art. L. 2224-12-3-1. - Pour contribuer au financement des aides attribuées en application de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles pour permettre à toute personne ou famille, résidant en immeuble individuel ou en immeuble collectif d'habitation et éprouvant des difficultés particulières en raison notamment de l'insuffisance de ses ressources ou de ses conditions d'existence, de disposer de la fourniture d'eau, les communes ou leurs groupements chargés des services publics d'eau potable et d'assainissement, les délégataires en charge de la gestion de ces services en application de l'article L. 1411-1, ainsi que les régies constituées en application de l'article L. 2221-10, peuvent attribuer une subvention au gestionnaire du fonds de solidarité pour le logement mentionné à l'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement." Cet amendement devrait permettre d'aider des ménages démunis en habitat collectif à payer leurs charges y compris l'eau et de recueillir des contributions du SIAAP.

⁸⁵ 632 000 m³ en 2002 et 0 m³ en 2008. L'aide versée aux administrations bénéficiaires atteignait 1.9 M€/an.

⁸⁶ La Régie pourrait, par exemple, chercher à connaître parmi ses abonnés, combien il y a d'usagers domestiques et combien il y a d'usagers "commerciaux".

⁸⁷ J. Rodhain, La tarification sociale pour l'eau : quelle réalité en France ? Illustration à l'échelle du Bassin Seine-Normandie, Agence de l'eau Seine-Normandie, 2008.

tarif progressif de l'eau vu le faible nombre de compteurs⁸⁸. Les tarifs du SIAAP sont les mêmes pour tous les usagers domestiques, mais peuvent varier pour certains rejets non domestiques.

La Mairie de Paris s'est prononcée contre la fourniture d'une première tranche d'eau à prix réduit par ménage⁸⁹, voire par personne comme en Flandre belge⁹⁰ (15 m³ par personne, par exemple sous la forme d'un "chèque eau" d'une valeur de 15 m³)⁹¹. La solution adoptée à Paris a été de fournir une allocation de solidarité pour l'eau plus importante aux seuls ménages très démunis mais sans se référer à un volume de consommation, ni à un droit individuel à un volume d'eau à prix réduit (pour une comparaison des tarifs, voir Fig. A.9).

ii) Une partie fixe plus faible

La partie fixe annuelle du prix de l'eau à Paris sert essentiellement à couvrir les frais de comptage (location et entretien) et varie avec la taille du branchement (21 €/an, 5.7% de la facture). Elle est relativement faible par rapport à ce qui se pratique ailleurs en France⁹² (l'Île-de-France est la région où la partie fixe est la plus faible). Il n'y a pas de partie fixe pour l'assainissement (SIAAP).

⁸⁸ A Bruxelles, le problème de l'absence de compteurs n'a pas été un obstacle à la mise en place d'un tarif progressif mais l'abonné doit fournir au distributeur des informations sur le nombre d'occupants. A Paris, il serait possible de moduler les tarifs en fonction du nombre de logements chez l'abonné. Le SEDIF propose cette solution pour la banlieue.

⁸⁹ Par contraste, le SEDIF s'est prononcé pour une première tranche de 180 m³ à prix réduit (0.835 €/m³ au lieu de 1.022 €/m³). D'autre part, le SEDIF envisage de tenir compte du nombre de logements par immeuble raccordé (soit 22 € pour 120 m³).

⁹⁰ Les opinions sont divisées sur la proposition de créer une première tranche à prix réduit. Ainsi à Bordeaux, les premiers 50 m³ sont vendus à un prix plus faible et à Niort, la réduction porte sur 20 m³. Il en sera de même à Libourne (15 m³) et à Le Sequestre. J.L. Chaussade, directeur général de Suez-Environnement met en avant "les tarifs progressifs, avec les premiers m³ moins chers, pour aider les familles en difficulté, et une tarification plus dissuasive pour les gros consommateurs" (Le Monde, 14/2/2009). Mais d'autres, comme le Sénateur Cambon, mettent l'accent sur les effets pervers de la tarification progressive sur les familles nombreuses. En Italie, il est fréquent de faire appel à un tarif plus faible pour les premiers 92 m³ et en Afrique du Sud, 72 m³ sont donnés gratuitement à chaque abonné. L'intérêt d'un tarif progressif varie beaucoup selon l'ampleur de la partie fixe et le nombre de m³ à bas prix. Il est facile d'offrir 15 m³ avec une réduction de 1 €/m³ si l'on augmente en même temps de 15 € la partie fixe.

⁹¹ La Fondation Abbé Pierre (15e Rapport) a proposé de "Mettre en place un bouclier énergétique pour aider les ménages précaires à faire face à leurs dépenses d'énergie. La seule régulation des tarifs du gaz et de l'électricité ne suffit pas à préserver l'accès de chacun aux ressources énergétiques nécessaires à son confort". Elle soutient la proposition de mettre en place un chèque énergie pour les plus pauvres. Dans le même esprit, un chèque eau serait concevable. La CLCV est opposée à une partie fixe importante.

⁹² La partie fixe du tarif dans certaines villes est très faible, par exemple Limoges, 0 %, Saint Lo, 4 %, Brest 6% alors que Paris a une partie fixe de 13% de la facture eau seule (20.25 € sur 353 €/an pour 120 m³ eau et assainissement). Compte tenu de l'effet de la partie fixe, le prix de l'eau à Paris varie de 3.2 €/m³ pour 50 m³/an à 2.5 €/m³ pour 25 000 m³. Enquête FNCCR(2008). Selon une enquête IFEN-SCEES eau de 2004 sur la moyenne de la partie fixe par région, la partie fixe dans les communes avec assainissement varie de 26 € en IDF à 109 € en Corse avec une moyenne de 56 €.

Le choix d'une partie fixe faible a pour avantage d'éviter que les ménages de une ou deux personnes paye l'eau à un tarif très élevé par m³ consommé. Cet avantage disparaît dans le cas des immeubles collectifs lorsque les dépenses d'eau sont réparties par tantième.

La rémunération de la partie "commerciale" de la distribution d'eau (comptage, facturation, etc) pourrait être modifiée afin de devenir proportionnelle à la consommation plutôt que de dépendre de la taille des compteurs. Un tel changement rendrait ce terme plus transparent et sans doute plus équitable.

iii) Des frais annexes contrôlés

Il n'y a pas de frais de souscription ou des avances sur consommation lors de la signature d'un contrat. Les frais de déplacement pour fermeture et ouverture du branchement sont significatifs

iv) Des facilités de paiement pour les ménages démunis

Un usager peut demander à mensualiser ses factures trimestrielles et solliciter des facilités de paiement en cas de besoin.

v) De l'eau et des toilettes gratuites pour tous

La gratuité de l'eau est interdite en France depuis la loi LEMA même si elle a été longtemps pratiquée.⁹³ Toutefois, à Paris, chacun a accès gratuitement à de l'eau potable grâce aux nombreuses fontaines Wallace, aux bornes fontaines et aux robinets à l'extérieur des toilettes publiques. De même, les toilettes publiques, autrefois payantes, sont devenues gratuites. Le coût de ces mesures de gratuité est pris en charge par la Mairie.⁹⁴

b) Mesures de solidarité

i) Solidarité vis-à-vis des banlieues parisiennes

Paris et sa banlieue sont membres du même Syndicat d'assainissement (SIAAP). En revanche, la distribution d'eau est séparée puisque la Régie Eau de Paris ne dessert que Paris et le SEDIF que la banlieue. L'écart des prix de distribution de l'eau est considérable. Aucune

⁹³ Selon le Rapport du Conseil d'État: L'eau et son droit, "En 1954, 31 % des volumes distribués en ville l'étaient gratuitement et 58 % dans les communes rurales." Au début du xxe siècle, lorsque les communes ont délégué leur service, elles ont institué des contreparties comme la fourniture gratuite de quantités d'eau définies pour alimenter les fontaines publiques et leurs établissements publics, dont les services d'incendie. Cette solution est désormais proscrite, sauf pour les bornes d'incendie.

⁹⁴ Comme le disait A. Gurria, SG de l'OCDE : " The fact that we have to make water available to everybody does not mean that it needs to be free" et l'on pourrait ajouter " nor that water can never be free". Paris a trouvé un compromis entre des exigences contradictoires.

péréquation n'est envisagée pour harmoniser les prix de l'eau dans l'Île-de-France.⁹⁵

ii) Solidarité vis-à-vis des zones rurales du bassin

Dans le cadre des budgets de l'Agence de l'eau Seine-Normandie, les usagers urbains financent des aides qui permettent notamment d'améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement dans les zones rurales du bassin pour que ces zones aient des services équivalents à ceux de Paris. Ces aides sont utilisées pour la construction d'usines d'eau, de châteaux d'eau et des interconnexions en zone rurale et aussi pour améliorer les réseaux d'assainissement et les stations d'épuration⁹⁶. Les redevances de pollution par m³ à Paris et dans certaines zones du bassin (zones 3 y compris la région parisienne et la Normandie) sont supérieures à celles dans deux autres zones (zones 1 et 2).

En 2006, la loi a prescrit que les six Agences de l'eau doivent allouer dans leurs budgets (12 Md€ en 2007-12) un budget spécial d'au moins 1 Md€ pour la période 2007-12 pour des investissements dans les services de l'eau et de l'assainissement dans les zones rurales⁹⁷. Dans le cas de l'AESN, le budget actuel pour les zones rurales est de 40 M€/an au bénéfice des communes rurales de moins de 2000 habitants⁹⁸. Ces investissements serviront notamment à améliorer l'assainissement non collectif et l'accès à l'eau potable (pas les réseaux) car selon la loi de politique de la santé⁹⁹, le nombre de personnes qui ne bénéficient pas d'une eau potable doit diminuer d'un facteur 2 entre 2004 et 2008. Or c'est dans les petites unités de distribution que l'eau est parfois d'une qualité douteuse¹⁰⁰.

⁹⁵ Il existe en Gironde, en Charente et dans l'Eure des systèmes de péréquation géographique des investissements pour la distribution d'eau (aider les communes où les investissements sont relativement élevés. Les villes importantes hésitent à harmoniser le prix de l'eau avec celui des zones périphériques où le coût est souvent plus élevé.

⁹⁶ Dans le bassin, 5 000 communes sur 8 700 n'ont pas de réseau d'assainissement. Aussi 1.5 million d'habitants sur 17.5 millions dépendent de l'assainissement autonome.

⁹⁷ LEMA (art. 82). C. Env. art. L 213-9-2. VI. – L'agence attribue des subventions en capital aux collectivités territoriales et à leurs groupements pour l'exécution de travaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement dans les communes rurales. LEMA (art. 83) : I. Les orientations prioritaires des programmes pluriannuels d'intervention des agences de l'eau pour les années 2007 à 2012 sont les suivantes :

5° Contribuer à la solidarité envers les communes rurales en attribuant des subventions en capital aux collectivités territoriales et à leurs groupements pour l'exécution de travaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement ;

II. Le montant des dépenses des agences de l'eau pour les années 2007 à 2012 ne peut excéder 14 milliards d'euros. Le montant des dépenses spécifiques versées par les agences de l'eau au titre de la solidarité avec les communes rurales ne peut être inférieur à un milliard d'euros entre 2007 et 2012.

⁹⁸ Anciennement, il existait une petite taxe sur l'eau potable pour financer l'aide pour la distribution d'eau en zone rurale (FNDAE).

⁹⁹ L'objectif n°22 de la politique de santé publique est de "Diminuer par deux d'ici 2008 le pourcentage de la population alimentée par une eau de distribution publique dont les limites de qualité ne sont pas respectées pour les paramètres micro-biologiques et les pesticides". Cet objectif est inclus dans la Loi n°2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique.

¹⁰⁰ Le montant des aides spécifiques engagées par l'AESN en faveur des communes rurales est de 63 M€ en 2007 et 55.7 M€ en 2008. Dans quelques départements comme la Gironde, il existe un fonds départemental d'harmonisation du prix de l'eau alimenté par le Conseil général et une contribution de solidarité de 0.02 c€/m³.

Le SDAGE de l'AESN pour 2010 contient un dispositif pour renforcer la solidarité des habitants des villes par rapport aux zones rurales et la solidarité des habitants de l'aval par rapport à ceux de l'amont ¹⁰¹.

Les Agences n'ont pas de programmes à portée proprement sociale mais elles peuvent subventionner des programmes municipaux et les municipalités subventionnées peuvent aider de manière préférentielle les personnes démunies (par exemple, pour améliorer leur assainissement non-collectif).

iii) Financement solidaire des investissements dans le secteur de l'eau et de l'assainissement

En France, les investissements pour les services de l'eau et de l'assainissement (6 Md€ en 2008) sont notamment pris en charge par les collectivités locales (58%), les opérateurs privés (13%) et les Agences de l'eau (11%), c.-à-d. en fin de compte par les usagers car ils sont répercutés dans les prix et les redevances. De par la loi, les collectivités locale de plus de 3000 habitants ne peuvent pas subventionner leurs services de l'eau et doivent ajuster leurs redevances pour équilibrer recettes et dépenses. La partie subvention proprement dite (c.-à-d. non financée par les usagers) est de 11% à charge des départements et des régions (1071 M€ en 2008¹⁰²). Dans le cas de Paris, la ville et le département étant fusionnés, la seule aide extérieure ne peut venir que de la Région. Le SIAAP a fait des emprunts mais ne bénéficie pas de subventions.

c) Mesures d'information et autres

i) Un interlocuteur en permanence à l'écoute des usagers

Pour éviter des situations difficiles comme les coupures d'eau¹⁰³, il apparaît nécessaire de mettre en place des interlocuteurs chargés de résoudre les problèmes qui se posent dans les relations entre les usagers et la Régie. La Régie dispose de trois agences d'accueil des abonnés et des usagers réparties dans Paris, d'une équipe pour la gestion du centre d'appel des usagers et abonnés, de correspondants solidarité eau chargés d'aider les usagers démunis à résoudre leurs problèmes de paiement des charges dont l'eau. La Régie contribue aussi à payer sa part dans les points d'information multiservices (PIMMS).

¹⁰¹ SDAGE. AESN 2010. "Disposition 184. Favoriser la solidarité entre les acteurs du territoire. Le système de redevances de l'Agence de l'eau favorise la solidarité de bassin, en réalisant notamment des transferts entre des territoires très urbanisés et industrialisés et des territoires plus ruraux. Le développement de solidarités à un niveau local, entre les territoires aval qui bénéficient de services environnementaux (ralentissement des crues, ressource de bonne qualité,...) et les territoires amont qui rendent ces services doit être encouragé. De même, il est souhaitable de renforcer les solidarités entre les territoires urbains et les territoires plus ruraux".

¹⁰² Il existe aussi de petites aides des budgets généraux des petites municipalités (total : 100 M€) mais ces aides ne concernent pas Paris.

¹⁰³ La coupure peut survenir lorsque le paiement n'est pas effectué dans les délais et que les usagers ne sont pas au courant de leur situation, ou encore lorsqu'ils sont victimes d'organismes qui ne leur versent pas leur pension ou leurs allocations (dossiers bloqués ou perdus). Les frais de fermeture et de réouverture en cas de coupure sont dissuasifs et sans rapport avec les sommes dues par un ménage.

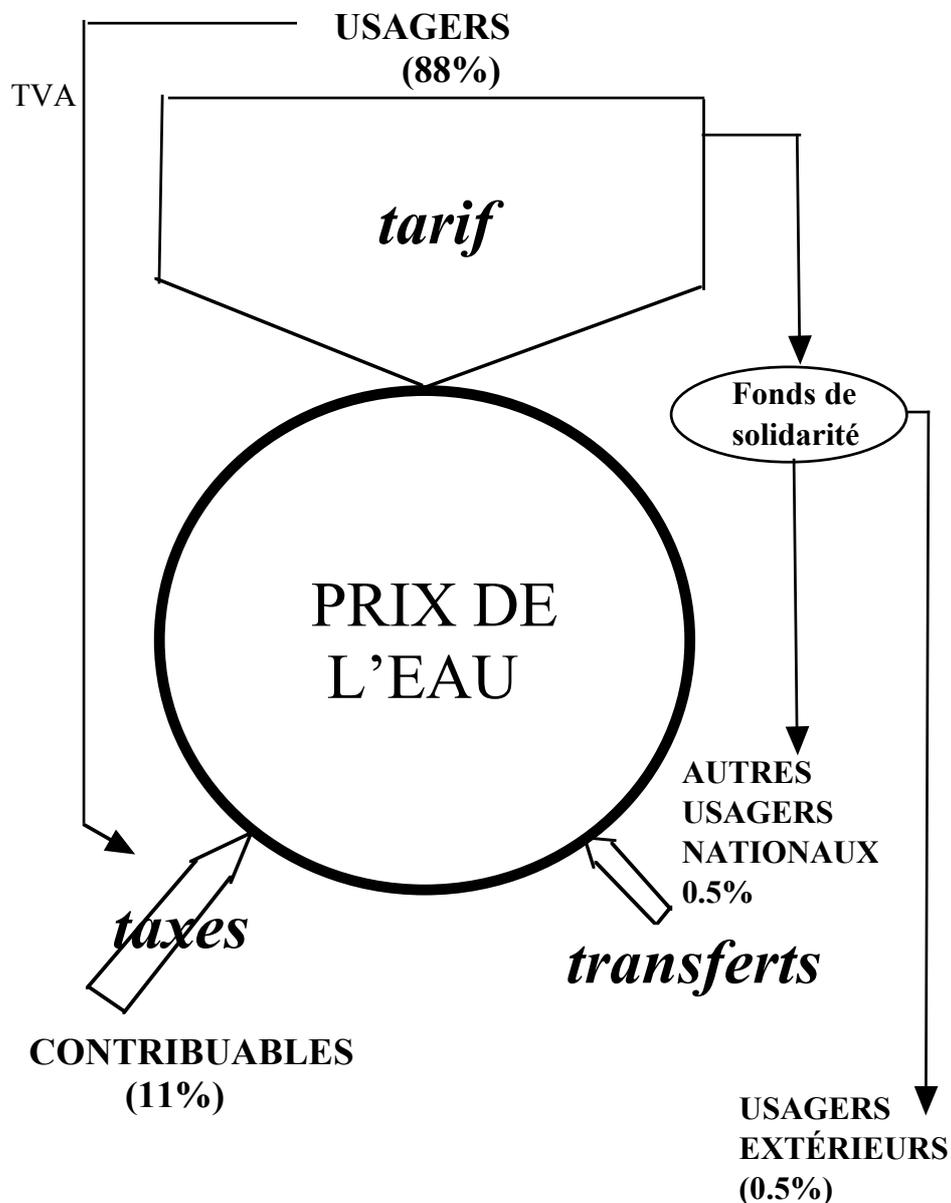


Fig. 8. COUVERTURE DU PRIX DE L'EAU

Couverture du prix de l'eau HT en France selon les trois T : le tarif payé par les usagers, les taxes ou subventions versées par les pouvoirs publics pour l'eau et l'assainissement et les transferts de solidarité. Hormi la part à charge des contribuables, "l'eau paye l'eau" en France (88%). La part versée pour la solidarité pèse très peu sur le prix de l'eau ; elle sert aux usagers nationaux (aide aux ruraux et aux personnes démunies) ou extérieurs (aide au développement).

La Mairie de Paris a mis en place le Comité consultatif des services publics locaux et un Observatoire de l'eau.¹⁰⁴ Par ailleurs, la Mairie a mis en place un partenariat privilégié avec les bailleurs sociaux et les sociétés d'économie mixte (58 000 logements sociaux).

ii) Information sur les aides pour l'eau

La Mairie de Paris reconnaît que “les aides au logement ou au paiement des factures d'électricité et de gaz ne sont pas toujours connues des Parisiens qui pourraient en bénéficier”.¹⁰⁵ Quant à l'information sur les aides pour l'eau, elle est quasi inexistante. Cette situation ne se justifie pas et pourrait être corrigée puisque Paris apporte une aide significative dans ce domaine.

iii) Autres actions

a) La Régie finance les mesures d'urgence pour les cas où l'eau viendrait à manquer. Elle a mis en place un stock d'eau potable à utiliser en cas de nécessité¹⁰⁶ et dispose de rampes mobiles pour distribuer de l'eau en cas de coupure accidentelle.

b) La Mairie de Paris a créé de nouvelles toilettes publiques et des bornes-fontaines qui sont adaptées aux besoins des personnes handicapées en chaise roulante.¹⁰⁷

c) Le SIAAP finance à concurrence de 150 000 € par an l'action de l'Observatoire des usagers de l'assainissement en Île-de-France (OBUSASS) dont environ le tiers concerne l'accès à l'eau des personnes démunies¹⁰⁸.

d) La Régie finance le Pavillon de l'eau qui sert aux opérations d'information et de communication dans le secteur de l'eau.

¹⁰⁴ L'Observatoire parisien de l'eau, créé en 2006 par la Ville de Paris, est un lieu d'information, d'écoute, de concertation et de débat sur le service public de l'eau et de l'assainissement à Paris. Présidé par l'adjointe au maire de Paris chargée de l'eau et de l'assainissement, l'Observatoire est composé de représentants des usagers de l'eau parisiens (bailleurs sociaux, syndicats, locataires, consommateurs, syndicats et associations environnementales), d'élus parisiens et des partenaires du service public parisien de l'eau.

¹⁰⁵ Voir la brochure “Paris solidaire. Prévenir. Accompagner. Protéger” de mai 2010. Cette brochure ne parle pas d'aide pour l'eau.

¹⁰⁶ “Les exploitants d'un service, destiné au public, d'assainissement, de production ou de distribution d'eau pour la consommation humaine prévoient les mesures nécessaires au maintien de la satisfaction des besoins prioritaires de la population lors des situations de crise.” (Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, art. 6.1).

¹⁰⁷ En Autriche, 0.6% de la population.

¹⁰⁸ Voir la brochure de l'OBUSASS : Comment mettre en place le droit à l'eau pour les plus démunis ? Juin 2009.

e) La Mairie de Paris est active au plan international pour promouvoir le droit à l'eau, notamment lors des Forums mondiaux de l'eau ¹⁰⁹.

2.5. Financement de l'accès à l'eau et à l'assainissement dans les pays en développement

La coopération décentralisée organisée par les lois Oudin-Santini¹¹⁰ et Thiollière a permis de financer 18 M€ /an de projets sur l'eau et l'assainissement dans les pays en développement (dons) grâce à la participation des collectivités territoriales françaises et des agences de l'eau (300 acteurs)¹¹¹. La part relevant de la loi Oudin est de 13.2 M€ (74%), et représente environ 50% au niveau des collectivités.

La Ville de Paris finance des projets choisis au niveau municipal avec la part "communale" du prix de l'eau (0.015 €/m³) versée par les usagers à la Régie puis transférée à la

¹⁰⁹ Déclaration sur l'eau des maires et élus locaux au Quatrième Forum Mondial de l'Eau, Mexico, mars 2006 "Nous, Maires et élus locaux du monde, réunis à Mexico, nous engageons à nous efforcer d'assurer sur le territoire propre à chaque collectivité, dans le cadre de nos compétences, une gestion des services d'eau et d'assainissement permettant à tous d'accéder à l'eau et à l'assainissement en quantité, qualité et continuité suffisantes, à un coût supportable et équitable". "Réunis à Istanbul en mars 2009 (5e Forum mondial de l'eau), nous Maires et autorités locales et régionales des différentes parties du monde adhérons au présent Pacte d'Istanbul sur l'eau. Par le biais de ce Pacte, nous reconnaissons que : l'accès à une eau de bonne qualité et à l'assainissement est un droit fondamental pour tous les êtres humains et joue un rôle essentiel dans la préservation de la vie, de la santé publique, et dans la lutte contre la pauvreté." "L'accès à une eau de qualité et aux services d'assainissement comporte des coûts. Toutefois une gestion des services d'eau et d'assainissement permettant d'accéder à l'eau et à l'assainissement en quantité et qualité suffisantes doit être assurée à un coût supportable et équitable, notamment en adaptant les mécanismes de recouvrement des coûts pour les populations les plus démunies".

¹¹⁰Code de l'eau wallon. Décret du 08/05/2008. Art. 1 § 4. Sur la base du principe de solidarité internationale, la Région et ses citoyens participent à la mise en œuvre effective du droit à l'eau par des actions de développement.

¹¹¹ CGCT, art. L1115-1 Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. En outre, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire. Art. L1115-1-1 Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement ou du service public de distribution d'électricité et de gaz peuvent, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions prévues à l'art. L 1115-1, des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement et de la distribution publique d'électricité et de gaz.

Ville. Les projets de coopération décentralisée ¹¹² représentent plus de 500 000 €/an sur un budget maximum prévu de 1 M€/an¹¹³. Le maximum envisageable serait de 1.9 M€/an (1% des recettes de distribution de la Régie, 190 Mm³ à 1 €/m³ puisque les recettes d'assainissement sont décomptées séparément).

Tableau 2

LES AIDES POUR L'EAU À PARIS EN 2010

	<i>Aide préventive</i>	<i>Aide curative</i>
<i>Montant de l'aide versée (M€)</i>	5	0.34 (a)
<i>Aide par habitant (€/hab.)</i>	2.3	0.15
<i>Aide par m³ (c€/m³)</i>	2.6	0.18
<i>Aide (% du CA)(b)</i>	0.9	0.06

Notes : Aide versée à Paris aux ménages démunis en 2010.

a) Aide pour l'eau comprise dans les aides pour le loyer et charges du FSL.

b) Calculé sur la base de la vente de 190 Mm³ par an à 3 €/m³ (eau et assainissement)

Le soutien de Paris à la coopération décentralisée procède de son soutien au droit à l'eau. "Notre municipalité entend ainsi faire valoir le droit à l'eau pour tous. Dans cet esprit, Paris poursuit sa politique de solidarité internationale en la matière. 150 000 personnes dans le monde seront concernées, en 2010, par nos projets de coopération, au Niger, au Sénégal, à Madagascar ou encore dans les Territoires palestiniens." "Promouvoir l'accès à l'eau et l'assainissement dans les pays qui en sont le plus privés est l'un des principaux objectifs que la Ville de Paris s'est fixé dans le cadre de sa politique internationale".

Les usagers parisiens financent aussi leur part (0.2 M€) dans les projets de

¹¹² La Ville de Paris finance des opérations de coopération décentralisée avec des pays en développement. Cette action est financée par la part communale assise sur la consommation d'eau (0.015 €/m³) payée par la Régie à la Ville. Cette part qui ne variera pas pendant 5 ans couvre le suivi des milieux naturels et de la qualité de l'eau, les relations avec les usagers, le suivi et le contrôle de la Régie ; les actions de solidarité internationale dans le domaine de l'eau (NB : La loi du 9 février 2005 (Oudin-Santini) a ouvert la possibilité aux communes et agences de mener des actions de solidarité internationale dans le domaine de l'eau et de l'assainissement dans la limite de 1% des ressources des services d'eau et d'assainissement). La Ville de Paris accorde des subventions à des associations pour réaliser des actions de coopération décentralisée. Un crédit d'1 M€ est destiné à ces opérations.

¹¹³ Les subventions versées en 2008 ont été de 503 726 €. Des projets concernent Pnom Penh et Nouakchott.

Tableau 3

AIDES DE PARIS POUR L'EAU ET L'ÉLECTRICITÉ
(au bénéfice des ménages démunis vivant à Paris et de la coopération décentralisée avec les pays en développement)

	<i>En cas de dette d'eau</i>	<i>Aide à titre préventif</i>	<i>Aide pour l'eau des pays en développement (c)</i>	<i>Total versé par les Parisiens</i>
<i>EAU</i>				
<i>Ville de Paris</i>	<i>OUI</i> [†]	<i>5 M€ en 2010</i>	<i>0.5 M€ à 1 M€)</i>	<i>6.5 M€ pour l'eau (dont 1 M€ pour les pays en développement)</i>
<i>FSL(Dépt.)</i>	<i>NON</i>	<i>mais 340 k€ (a) NON</i>	<i>NON)</i>	
<i>Régie Eau de Paris</i>	<i>OUI*(b)</i>	<i>NON</i>	<i>NON(c))</i>	
<i>SAP</i>	<i>OUI*</i>	<i>NON</i>	<i>NON)</i>	
<i>SIAAP</i>	<i>OUI*</i>	<i>NON</i>	<i>735 k€ en 2008)</i>	
<i>AESN</i>	<i>OUI*</i>	<i>NON</i>	<i>2.14 M€ en 2009)</i>	
<i>Départem.</i>	<i>NON</i>	<i>OUI (FSL)</i>	<i>NON</i>	
<i>État</i>	<i>OUI*</i>	<i>NON</i>	<i>NON</i>	
<hr/>				
<i>ÉLECTRICITÉ</i>				
<i>Ville de Paris</i>	<i>OUI</i>	<i>7.06 M€ en 2008 à 32 547 mén.</i>	<i>NON</i>	<i>>9.6 M€ (d)</i>
<i>FSL (Dépt.)</i>	<i>2.7 M€ en 2008 à 13 184 mén.</i>		<i>NON</i>	

Notes: [†] Pas d'information sur la contribution des CASVP pour l'eau.

* Abandons de créance lorsque la Régie n'est pas payée (transfert de 100 k€ pour les ménages démunis).

a) Calculé sur la base de 5% de ce qui est versé par le FSL pour le maintien dans le logement (6.8 M€ en 2008 pour 5400 aides à des personnes ayant des difficultés à payer leur loyer et charges).

b) La Régie verse 250 000 € au FSL qui l'utilise pour financer la partie eau dans le maintien dans le logement (loyer et charges). c) La Régie finance avec la part communale les aides de la Ville.

c) Les Parisiens versent annuellement environ 0.5 (Ville)+0.2 (SIAAP)+0.26 (AESN), soit 1 M€ pour la coopération décentralisée. Les montants des engagements sont supérieurs.

d) Les Parisiens fournissent environ 9.6 M€ d'aides pour l'électricité (en plus des aides fournies par EDF/GDF).

coopération décentralisée du SIAAP¹¹⁴ (0.7 M€ par an financé par 8.5 millions d'habitants desservis, recette de 1.1 Md€/an) et leur part (0.26 M€) dans ceux de l'Agence de l'eau Seine-Normandie (2.14 M€ en 2009 financés par 17.5 millions d'habitants du

¹¹⁴ En 2008, les actions du SIAAP concernant la coopération décentralisée ont coûté 735 k€ dont 540 k€ de subventions et dons, 85 k€ pour la mise à disposition d'experts, 70 k€ pour les transports et 40 k€ pour des indemnités.

bassin ¹¹⁵). Ils financent aussi les projets eau pris en charge par l'AIMF ¹¹⁶ .

Les Parisiens contribuent donc environ 1 M€ au titre d'opérations de coopération décentralisée sur un total de 15.5 M€ en France ¹¹⁷ et ils prennent aussi en charge leur part dans l'aide publique au développement de l'État ¹¹⁸ . La contribution parisienne est de 1.3 €/an par ménage pour l'eau et l'assainissement ¹¹⁹ . Le plafond institué par la loi Oudin pour la coopération décentralisée financée par la Ville de Paris (SIAAP non compris) est de 1% de la partie distribution (206 M€) et n'est pas atteint ¹²⁰ .

Par ailleurs, la Mairie de Paris soutient l'organisation Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) et l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF) qui mènent des actions de coopération dans le secteur de l'eau.

2.6. Synthèse : Contribution des Parisiens à l'accès à l'eau pour tous

Le Tableau 2 résume les différentes contributions des Parisiens à la solidarité pour faciliter l'accès à l'eau pour tous. On y trouve l'importante contribution de 5 M€ pour l'aide préventive pour l'eau fournie par la municipalité et le versement de 0.34 M€ comme aide curative pour l'eau fournie par le FSL. On constate que les Parisiens contribuent 2.5 €/hab. à la solidarité pour l'eau, soit 0.9% du chiffre d'affaires de l'eau et de l'assainissement. L'aide curative est négligeable.

¹¹⁵ Les dépenses de l'Agence au titre de la solidarité internationale en 2008 ont été de 1.2 M€. En 2009, l'Agence a financé dans les pays en développement 21 projets pour l'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour un montant de 2.14 M€, soit 0.3% du plafond de la loi Oudin (1%). A l'issue du 9ème Programme (2012), l'engagement financier de l'Agence pourrait être de 0.5% , soit 3.5 M€.

¹¹⁶ Paris contribue de manière substantielle à financer l'Association Internationale des Maires Francophones AIMF (46 Maires sous la présidence du Maire de Paris) qui a consacré 20% de son budget à l'eau et l'assainissement, soit plus de 1.3 M€ en 2007. La contribution estimée des Parisiens au secteur eau à ce titre est d'environ 0.25 M€.

¹¹⁷ Selon V. Dussaux et C. Noblot (Bilan et caractérisation de la coopération décentralisée dans le secteur eau et assainissement, avril 2010), la coopération décentralisée représente 18 M€ mobilisés en 2009 (76% au titre de la loi Oudin et 24% au titre de la loi Thiollière). Pour 2007, les montants mobilisés sont de 15 M€ et pour 2008 de 16.5 M€. Les contributions en 2007-2009 à la coopération décentralisée eau et assainissement recensées proviennent notamment des organismes suivants d'Île-de-France (moyenne annuelle des contributions) : SEDIF 1.9 M€, AESN 1.65 M€, AIMF 0.82 M€, Ville-de-Paris 0.85 M€, SIAAP 0.8 M€, CG 94 Val-de-Marne 0.79 M€, CG 93 Seine-Saint-Denis 0.43 M€, CG 92 Hauts-de-Seine 0.16 M€. Ces contributions sur 3 ans ne sont pas nécessairement des dépenses réellement effectuées.

¹¹⁸ L'aide de la coopération décentralisée (17 M€) est à comparer à l'aide publique au développement dans le secteur Eau et assainissement (284 M€ en 2007, engagements bilatéraux pluriannuels comprenant 217 M€ de prêts et 67 M€ de dons). Une comparaison raisonnable en matière de coopération décentralisée ne porte que sur les dons. Voir Coordination SUD : L'aide publique au développement dans le projet de loi de finances pour 2010.

¹¹⁹ Par comparaison, le SEDIF a donné en 2009 1 €/ménage pour la coopération décentralisée (1.6 M€, 0.4% CA, 0.6 c€/m³) mais ceci ne concerne que la partie distribution et le SIAAP a aussi une contribution.

¹²⁰ Le texte de l'art. CGCT L1115-1-1 est assez ambigu car on pourrait ne prendre en compte pour la Ville de Paris que de la recette communale intitulée "part communale". Ce serait sûrement contraire aux intentions des auteurs de la loi.

Tableau 4

COMPARAISON DES AIDES POUR L'EAU DANS L'ILE DE FRANCE

	<i>Aide préventive eau.</i>	<i>Aide curative eau (FSL)</i>	<i>Coop. décentral. 2009</i>
<i>Eau de Paris (3.1 €/m³)</i>	0	0.25 M€	(versé à Paris)
<i>SEDIF (4.07 €/m³)</i>	2.5 M€ (1% CA) (en 2011)	0	1.6 M€ 0.4% CA 0.6 c€/m ³
<i>SIAAP</i>	(c)	0	0.8 M€
<i>Municipalités et CG :</i>			
<i>a) Paris</i>	5 M€ (0.9%CA) (en 2010)	0.34 M€	0.85 M€ (versé par Eau de Paris)
<i>b) IDF sauf Paris</i>	?	0.22 M€	1.5 M€

	<i>Pop. million</i>	<i>Aide préventive €/hab.</i>	<i>Aide curative €/hab.</i>	<i>Coop. décentral. 2009 €/hab.</i>
<i>Eau de Paris</i>	2.2	0	(a)	(versé à Paris)
<i>SEDIF</i>	4	0.62	0	0.4
<i>SIAAP</i>	8.5	(c)	0	0.1
<i>Municipalités et CG :</i>				
<i>a) Paris</i>	2.2	2.3	0.15(b)	0.39
<i>b) IDF sauf Paris</i>	9.5	?	0.023	0.16

*Notes : a) Montant versé par Eau de Paris au FSL (0.11 €/hab.) ;
b) Montant versé par le FSL pour les dépenses d'eau dans les charges.
c) Montant prévu : 350 000 €/an, soit 0.04 €/hab.*

Le Tableau 3 donne plus de détails sur les aides pour l'eau. Outre les aides préventives et curatives, on y trouve la contribution de la Régie au FSL (250 k€) pour le maintien dans le logement, les abandons de créances des divers intervenants au bénéfice des plus démunis (montant estimé à 100 k€).

Par comparaison, les Parisiens démunis reçoivent plus de 9.6 M€ de la municipalité pour faciliter l'accès à l'énergie. En outre, ils reçoivent des aides directes de l'EDF pour les impayés d'électricité (22 M€ au plan national) et ils bénéficient d'une tarification sociale de l'électricité (à charge des usagers au titre de la CSPE, environ 1.5 M€) et d'une tarification sociale du gaz (environ 1.4 M€). En 2008-2009, il y a eu 475 000 bénéficiaires de la prime à la cuve de fioul (125 M€ en France, dont 4 M€ pour environ 16 000 bénéficiaires à Paris). Globalement les Parisiens démunis ont reçu pour l'énergie environ 16.6 M€, soit 7 M€ d'aide des producteurs d'énergie en plus des 9.6 M€ d'aide versée par la municipalité.

Les Parisiens contribuent aussi à l'accès à l'eau dans les zones rurales en France (section 2.4.d) et dans les pays en développement (1 M€) (section 2.5).

Il est intéressant de comparer la situation à Paris avec celle en banlieue (Tableau 4). Le SEDIF vient de décider de consacrer 2.5 M€/an pour faciliter l'accès à l'eau pour tous et comme Paris, d'attribuer 1% des recettes d'eau à la solidarité. La différence est qu'à Paris il s'agit de 0.9% de la facture totale d'eau et d'assainissement alors que pour la banlieue, le 1 % ne porte que la partie distribution d'eau. Dans le cas de la banlieue, il manque la contribution éventuelle des conseils généraux et des municipalités pour les aides préventives.

Encadré 9

LES MESURES PRISES POUR RENDRE EFFECTIF LE DROIT À L'EAU ET À L'ASSAINISSEMENT

1. *Fourniture d'un service d'eau potable et d'assainissement conforme aux normes sanitaires 24h/24 et 7j/7 en tous lieux de la ville et au même prix pour tous.*
 2. *Engagement écrit de la Ville de Paris de "rendre effectif le droit à l'eau" et reconnaissance officielle que le droit à l'eau est un droit fondamental.*
 3. *Attention particulière aux besoins des populations vulnérables*
 - a) *doublement des points d'eau gratuite (bornes fontaines)*
 - b) *accès gratuit à des toilettes publiques hygiéniques (nettoyage automatique)*
 - c) *création de toilettes accessibles aux handicapés*
 - d) *mensualisation des factures sur demande.*
 4. *Aucune coupure d'eau de logements de ménages démunis, ni réduction de débit en cas d'impayés.*
 5. *Contrôle strict du prix de l'eau et engagement sur son évolution pendant 5 ans.*
 6. *Partie fixe dans la facture d'eau assez faible.*
 7. *Adoption d'un objectif quantifié relatif au caractère abordable des dépenses d'eau et d'assainissement (3% du budget des ménages).*
 8. *Augmentation des aides pour l'eau d'un facteur 13 et financement des aides préventives par le budget municipal.*
 9. *Fourniture par les Parisiens d'une aide pour favoriser l'accès à l'eau et à l'assainissement dans les pays en développement.*
-

3. Évaluation de l'effectivité du droit à l'eau à Paris. Conclusions et recommandations

Selon l'Observation générale n° 15, “le droit à l'eau consiste en un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun”. Dans le cas de Paris, les cinq critères du droit à l'eau sont respectés sauf pour une minorité de personnes vulnérables ou en situation de précarité. La Ville de Paris met effectivement à la disposition de tous en permanence une eau potable et un assainissement approprié. On peut donc conclure que le droit à l'eau est effectivement mis en œuvre à Paris (Encadré 9).

Les Parisiens du décile inférieur de revenus sont plus pauvres que la moyenne des personnes de ce décile en France et doivent faire face à des loyers considérablement plus élevés. Dans leur contexte, la question de prix abordable de l'eau se pose avec une acuité toute particulière bien que le prix de l'eau à Paris soit légèrement inférieur à celui des autres grandes villes françaises.

a) Le droit à l'eau

La Ville de Paris reconnaît officiellement que le droit à l'eau et à l'assainissement est un droit fondamental et que le prix de l'eau doit être abordable pour tous. Elle poursuit une politique centrée sur l'accès à l'eau pour les plus vulnérables et reconnaît l'objectif d'un maximum de 3% du revenu comme plafond des dépenses d'eau et d'assainissement des ménages.

La Ville de Paris a choisi d'assumer la responsabilité de la mise en œuvre du droit à l'eau à Paris et, de ce fait, a essentiellement déchargé la Régie de responsabilités particulières dans ce domaine, hormis ce qui relève des obligations législatives et réglementaires d'une Régie. Paris assume donc les conséquences de la fixation d'un prix de l'eau et de l'assainissement qui serait inabordable pour certains usagers. La Régie contribue à cet effort en évitant toute augmentation du prix de la distribution pendant 5 ans.

La Régie a pour objectif de mettre en place “un dispositif adapté permettant de garantir aux usagers un droit à l'eau quelle que soit leur situation économique et sociale”. A ce titre, les usagers en difficulté bénéficient de délais de paiement et de conseils pour faire appel à des dispositifs d'aide en cas de précarité. La Régie coopère avec les usagers en difficulté pour éviter les coupures d'eau et prend contact avec les services sociaux si nécessaire. Elle a mis en place des correspondants solidarité eau qui veillent à ce qu'aucun Parisien démuné ne souffre d'un coupure d'eau pour motif d'impayés.

b) Populations vulnérables

Malgré les mesures prises, il existe des personnes qui vivent dans des logements indignes ou à la rue et qui ne bénéficient pas toujours du droit à l'eau et à l'assainissement. Paris a fait des efforts remarquables en mettant à disposition de tous des points d'eau et des toilettes gratuites et en organisant des rondes pour distribuer de l'eau en période de canicule.

c) L'aide préventive pour l'eau dans le cadre de l'aide au logement

Les Caisses d'allocations familiales et Paris distribuent d'importantes aides pour le logement. Depuis 2010, Paris a créé une nouvelle allocation de solidarité pour l'eau financée par les contribuables parisiens (5 M€ en 2010), ce qui devrait permettre de rendre l'eau plus abordable pour les ménages démunis. Cette aide municipale bénéficie à 44 000 ménages, c.-à-d. une fraction importante des 125 000 ménages bénéficiaires de minima sociaux à Paris. Le volume de cette aide préventive est très supérieur à ce que la Régie verse au FSL (250 000 €) pour aider au paiement de l'eau en cas d'impayés de loyers et charges.

Parmi les 125 000 ménages parisiens allocataires de minima sociaux, 81 000 ne bénéficieront pas d'une aide préventive pour l'eau en 2010. Les calculs effectués indiquent qu'il faudra probablement étendre les dispositifs sociaux dans l'avenir afin qu'aucun Parisien ne doive consacrer aux dépenses d'eau et d'assainissement plus de 3% de son budget.

d) L'aide curative pour l'eau dans le cadre du FSL

La contribution de la Régie au FSL (250 000 €) sert à financer les dépenses d'eau du FSL dans le cadre du maintien du logement (dettes de charges). Au vu du montant de la participation du FSL, la Régie pourrait verser une contribution plus importante.

Si le FSL qui aide 5 400 ménages dans ce domaine développait ses actions dans ce secteur comme c'est le cas pour d'autres villes comme Bordeaux ou Lyon, la Régie pourrait augmenter sa contribution jusqu'à atteindre le taux maximum de la proposition de loi du Sénateur Cambon adoptée par le Sénat en février 2010 (0.5% de la recette de distribution).¹²¹

Dans le même esprit, le SIAAP et le SAP pourraient aussi contribuer au paiement des dettes d'eau et d'assainissement par des contributions volontaires au FSL. Dans l'un et l'autre cas, il conviendrait de veiller à ce que les moyens financiers mis à disposition du FSL soient effectivement utilisés pour les impayés d'eau (respect du principe : "L'eau paye l'eau").

Le Règlement du FSL parisien sera prochainement amendé pour incorporer le volet eau introduit dès 2004 par la loi n° 2004-809. Actuellement, les abonnés individuels ayant des impayés d'eau (très peu nombreux) ne peuvent pas bénéficier actuellement de l'aide curative inscrite dans la loi et financée par le volet eau du FSL.

e) La modernisation des Règlements du service public de l'eau et de l'aide au logement

Le Règlement du service public de l'eau de Paris qui a été adopté en 2009 contient une section sur l'accès à l'eau qui énonce la politique suivie par la Ville (Annexe 4). Ce texte mériterait sans doute d'être complété pour donner un caractère plus contraignant aux

¹²¹ Comme la recette de la distribution est de l'ordre de 190 M€, le plafond de 0.5% serait de 1 M€, soit 4 fois plus qu'actuellement.

engagements qui en découlent vis-à-vis des usagers et pour mieux faire apparaître les implications de la reconnaissance du droit à l'eau. Le Règlement aurait pu mettre en œuvre le principe de non-coupage d'eau mis en avant par la Ville même s'il n'y a pas en pratique de coupures d'eau d'abonnés démunis. Il n'interdit pas expressément de priver d'eau un abonné démuné qui bénéficie d'une aide des services sociaux de Paris ou dans les immeubles avec abonnement collectif dès lors que des personnes y résident à titre principal. Comme dans le cas des délégations, la Régie aurait pu abandonner les pénalités et frais de déplacement pour fermeture ou réouverture du branchement en cas d'impayés si l'abonné individuel bénéficie d'une aide des services sociaux de Paris ou du FSL.

Le Règlement du service méritera d'être revu lorsque les dispositions législatives en discussion (Annexe 7) seront adoptées et que le projet de nouvelle convention Solidarité Eau¹²² sera finalisé¹²³. De même, il conviendra de fixer les modalités de versement de l'aide préventive pour l'eau de la Ville de Paris.

Alors que les politiques de la Ville sont fondées sur le droit à l'eau, les Règlements existants (Régie Eau de Paris et Fonds de solidarité pour le logement de Paris) reflètent des approches moins favorables aux usagers. Aussi pourraient-ils être revus pour tenir compte des nouvelles approches en matière de contribution des services publics de l'eau au bien-être des populations. Les contributions volontaires au FSL en provenance de la Régie comme du SIAAP pourraient être revues à la hausse. Les divers changements devront refléter le fait que l'accès à l'eau est désormais reconnu comme un droit et pas seulement la contrepartie d'un contrat de distribution.

* * *

En conclusion, le droit à l'eau et à l'assainissement est effectivement mis en œuvre à Paris pour la plupart des habitants. L'eau est disponible partout et pour tous, même si elle n'est pas nécessairement abordable pour tous. Le respect du droit à l'eau à Paris a impliqué des dépenses de solidarité de l'ordre de 1% des dépenses d'eau et d'assainissement auxquelles il faut ajouter une aide pour l'eau des pays en développement de 0.2% des ces dépenses. On constate donc que les dépenses de solidarité à Paris représentent une fraction très faible du prix de l'eau et que ces dépenses sont nettement inférieures à la marge qu'une négociation bien menée en cas de renouvellement de contrat de délégation permet de dégager.

Bien que le droit à l'eau soit une réalité à Paris, des améliorations seraient possibles. Une mise à jour des règlements serait utile pour renforcer l'approche en termes de droit à l'eau dans des textes rédigés pour l'essentiel à une époque révolue. Les recommandations résultant de ce Rapport sont résumées à l'Encadré 10.

¹²² Un projet de nouvelle convention doit remplacer la Convention nationale Solidarité Eau du 28 avril 2000 devenue obsolète avec les changements survenus depuis cette date. Voir Annexe 8 de ce Rapport.

¹²³ Le plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées PDALPD (obligatoire selon l'art. 2 de la loi 90-449) permet de créer des aides préventives.

Encadré 10

RECOMMANDATIONS

a) Aides préventives

- Adopter une politique d'aides préventives en explicitant les objectifs quantifiés.
- Faire connaître le contenu de cette politique et les modalités de l'attribution de ces aides.

b) Aides curatives

- Adopter un règlement du volet eau du FSL Paris pour prendre en compte les dettes d'eau.
- Faire un plus grand appel au FSL pour les dettes d'eau (individualisées ou pas).

c) Financement des aides curatives (FSL)

- Augmenter la contribution de la Régie (nouvelle convention).
- Promouvoir une contribution du SAP et du du SIAAP aux aides curatives.

d) Règlement du service public de l'eau

- Revoir la rédaction du Règlement du service public de l'eau dans un sens plus favorable aux droits des usagers.
- Prévoir un article dans le Règlement pour le cas des copropriétés en difficulté.
- Préparer un projet de Convention solidarité eau au niveau parisien entre la Mairie, la Régie et le SIAAP sans attendre que le projet de Charte du MEEDDM soit finalisé.
- Consulter l'Observatoire parisien de l'eau sur le texte du Règlement afin de mieux refléter les attentes en matière de droit à l'eau.

e) Aide au développement

- Augmenter les actions en faveur des pays en développement pour atteindre un objectif d'aide de 1% des factures d'eau.

f) Information du public

- Mieux informer les bénéficiaires éventuels de leur droits en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement. Mieux faire connaître au public les actions de Paris relative à la mise en œuvre du droit à l'eau.
- Préparer une brochure sur le droit à l'eau à Paris (4 p.) pour distribution au Forum Mondial de l'Eau à Marseille.

g) Études et statistiques

- Évaluer la distribution des revenus des personnes du premier décile à Paris pour évaluer le montant des aides pour l'eau afin de limiter les dépenses d'eau à 3% du revenu.
- Mesurer la consommation d'eau des ménages du premier décile en fonction de divers paramètres dont la composition du ménage, le revenu, la taille de l'appartement, l'âge des occupants, etc. Séparer ce qui est utilisé pour les besoins essentiels. Justifier le ratio de 5% pour la part de l'eau dans les dépenses pour le logement dans le cas des ménages démunis (parc social ou parc privé).

ANNEXES

- 1. LA PAUVRETÉ À PARIS**
- 2. LES DÉPENSES D’EAU DES MÉNAGES À PARIS**
- 3. L’ABORDABILITÉ DE L’EAU POUR LES MÉNAGES DÉMUNIS**
- 4. L’ACCÈS À L’EAU SELON LA MAIRIE DE PARIS**
- 5. LA LÉGALITÉ DU TARIF SOCIAL DE L’EAU**
- 6. MANIFESTE DES ONG POUR LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L’EAU**
- 7. PROJET DE TEXTE LÉGISLATIF POUR INSTAURER UNE CONTRIBUTION AU SERVICE PUBLIC DE L’EAU**
- 8. LA NOUVELLE CONVENTION SOLIDARITÉ-EAU**
- 9. SIGLES**



Au Square Lamartine (Paris 16e), les habitants du quartier se servent en eau de source non traitée (nappe de l'albien). Cette eau est contrôlée et potable.

Annexe 1

LA PAUVRETÉ À PARIS .

A.1.1. La pauvreté

La pauvreté en France est en croissance entre 2000 et 2007¹²⁴ et augmentera encore entre 2007 et 2010 du fait de la crise et du chômage¹²⁵. Alors qu'en 2002, il y avait 3.43 millions de personnes sous le seuil de 50% du revenu médian, il y en avait 4.28 millions en 2007. Entre juin 2009 et mars 2010, le nombre de titulaire du RSA socle (RMI) est passé de 1.2 million à 1.3 million de personnes, soit une augmentation de 13% par an. L'augmentation de la pauvreté conduit à une augmentation des impayés pour le loyer, l'électricité, le gaz¹²⁶ et l'eau. Le nombre de ménages en situation de précarité énergétique (plus de 10% des dépenses pour l'énergie) est estimé à 3.4 millions.

La situation sociale à Paris se dégrade aussi. La Ville comprend une minorité de personnes qui ont des difficultés d'accès à l'eau du fait de revenus faibles ou qui vivent dans un habitat dégradé. Paris consacre 5.5 M€ pour distribuer 8 millions de repas.

¹²⁴ Le taux de la population pauvre au seuil de 50% en France est passé de 6.5% en 2000 à 7.2% en 2007. L'augmentation est de 7% entre 2002 et 2005 et de 3% entre 2005 et 2007. L'objectif gouvernemental fixé en 2007 est une réduction de 5% du nombre de pauvres entre 2007 et 2012. On peut se demander s'il pourra être atteint compte tenu de l'augmentation du chômage. Le seuil de revenu des personnes ayant 50% du revenu médian (7.2% de la population) est de 757 /mois et le revenu médian de ces personnes est de 628 €/mois. Le taux de la population pauvre au seuil de 40% est sans doute plus significatif pour les dépenses d'eau. Il est passé de 2.1% en 2002 à 3.1% en 2007, soit une augmentation de 48% en 5 ans. Le taux de la population pauvre au seuil de 40% en 2007 dans les ZUS (zones urbaines sensibles) est de 7.6% alors qu'il est de 2.8% hors ZUS. "Les difficultés financières sont importantes pour les ménages pauvres puisque plus de la moitié d'entre eux estime à moins de 250 € par mois ce qui lui reste pour vivre une fois acquittées les charges fixes". Voir le Rapport du Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté au Parlement : " Suivi de l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans", octobre 2009.

¹²⁵ Entre le premier trimestre 2008 et le premier trimestre 2010, le taux de chômage a augmenté 6.6% à 8.4% en IDF et de 7.4% à 9.1% à Paris.

¹²⁶ Selon l'AFP et GrDF, quelque 300 000 consommateurs pourraient être privés de gaz naturel en 2010 pour cause d'impayés, soit 30 fois plus qu'en 2008. "Le nombre des factures de gaz impayées grimpe en flèche", *Le Monde*, 23 juin 2010, p. 15. Entre janvier et mai 2010, 110 000 demandes de coupures ont été faites, 60 000 coupures ont été réalisées et après réaction des usagers et services sociaux, 30 000 usagers sont restés sans gaz. Selon GDF-Suez, "les personnes en difficulté sociale ne sont jamais coupées", *Le Monde*, 26 juin 2010, p.14. Les prédictions A la fin de 2010, il y aurait 300 000 ménages sans gaz. GDF a décidé d'augmenter de 51 € à 88 € la pénalité pour frais de coupure dont toutefois une part importante ne serait pas répercutée sur les ménages démunis. L'aide pour le gaz des plus démunis en 2010 pourrait atteindre 28.5 M€ si les bénéficiaires font les démarches nécessaires.

Selon l'INSEE¹²⁷, 229 122 personnes à Paris (123 690 ménages) ont un revenu inférieur à 50% du revenu médian (771 €/mois/uc en 2005¹²⁸) et sont considérées comme étant en situation de précarité ("pauvres"). Le Tableau A1 donne la répartition des personnes démunies par type d'aide. La pauvreté se concentre dans certains quartiers, en particulier le 18e Arrondissement.

Contrairement à l'opinion générale, les personnes démunies sont proportionnellement plus nombreuses à Paris (10%) que dans l'ensemble de la France (7.2%). La proportion des allocataires RMI à Paris est 20% plus élevée que la moyenne nationale.

Les personnes appartenant au premier décile de revenu (221 000 habitants à Paris) ont des revenus inférieurs à ceux du premier décile de revenu en France métropolitaine (l'écart calculé sur le revenu fiscal est de 16 % en 2007¹²⁹). En revanche, le revenu médian (22 535 €/an à Paris (2006) est nettement plus élevé qu'en France métropolitaine (16 910 €/an). La très forte inégalité de revenus (rapport interdécile de 11.2 à Paris à comparer à 5.4 en France) justifierait des actions sociales particulières puisque Paris dispose de plus de moyens pour combattre une pauvreté plus grande mais n'affectant qu'une petite minorité.

Les ménages des déciles inférieurs subissent des contraintes très fortes dans leur budget et leurs dépenses. En pratique, presque toutes leurs dépenses sont contraintes ce qui ne laisse qu'une très petite marge de manœuvre (Tableau A1 et Fig. A1). Les aides pour l'eau attribuées aux personnes démunies peuvent paraître assez faibles mais elles apportent une augmentation sensible de la part "libre" pour les personnes démunies. Elles ne peuvent être négligées même si elles paraissent dérisoires pour les personnes du décile supérieur.

Les problèmes économiques auxquels les ménages démunis doivent faire face sont en

¹²⁷ INSEE, IDF. Voir les statistiques de la Mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale en Île-de-France. En 2006, 989 000 ménages franciliens vivent avec moins de 1 012 € par mois et par unité de consommation. En 2006, les ménages démunis consacrent en Île-de-France plus du tiers de leur revenu à se loger (35% contre 23% en 1999). Après déduction des aides au logement, les ménages franciliens les moins favorisés dépensent le quart de leur revenu pour leur logement en 2006 alors qu'ils ne dépensaient pour se loger que 17% de leur revenu, aides déduites, en 1988. La consommation d'eau a augmenté puisqu'en 1988, près d'un quart d'entre eux n'étaient pas pourvus d'équipements sanitaires de base (eau courante, douche ou baignoire, W.C. à l'intérieur des logements) ; en 2006, seuls 5% n'étaient pas équipés. « *Les conditions de logement en Île-de-France en 2006* » Octobre 2009, IAU Île-de-France, DREIF, Insee Île-de-France. La situation de pauvreté en Seine-Saint-Denis est plus grave qu'à Paris.

¹²⁸ uc : unité de consommation (1 pour la première personne du ménage, 0.5 pour la deuxième et 0.3 pour les suivantes). Cette progression utilisée pour les niveaux de vie ne s'applique pas nécessairement pour la consommation d'eau.

¹²⁹ L'écart sur le niveau de vie en 2006 est plus faible : 9 062 € à Paris et 9 723 € en France. Le revenu disponible des ménages du premier décile est de 11 450 € à Paris par rapport à 12 205 € pour la France. Source : INSEE. Les aides sociales en France sont de en 2008 sont de 17.2 Md€ dont 5.9 Md€ pour le RMI, 5.6 Md€ pour l'AAH, 2.7 Md€ pour l'ASS et 1.7 Md€ pour le minimum vieillesse. Au 1/1/2010, le RMI est de 460, l'ASS de 461, l'AAH de 682 et le Minimum vieillesse de 682 €/mois.

croissance rapide¹³⁰. Les loyers et beaucoup de dépenses pré-engagées ont fortement augmenté¹³¹. De ce fait, la part qui n'est ni pré-engagée, ni contrainte du budget des ménages (la part "libre") a diminué de moitié en 5 ans (Tableau A2 et Fig. A2) donnant un fort sentiment de perte d'autonomie. Comme le chômage augmente aussi¹³², les besoins d'aide sont de plus en plus grands qu'ils concernent le logement, l'énergie ou l'eau. A titre d'exemple, entre le premier semestre 2008 et le premier semestre 2009, l'aide versée pour l'énergie aux Parisiens démunis a augmenté de 23% (de 1.43 M€ à 1.76 M€) ce qui dénote une aggravation de la pauvreté et une amélioration du régime des aides¹³³.

Paris compte plus de 125 000 ménages dont l'état de précarité est tel qu'ils sont exonérés de payer leur couverture médicale universelle complémentaire (CMUC) ; 192 662 personnes en bénéficient (8.9% de la population parisienne). En plus, il existe 64 000 allocataires de l'aide médicale d'État (AME) (personnes pauvres ne bénéficiant pas de la CMUC, souvent des étrangers).

Les statistiques nationales sur les FSL montrent qu'il y a cinq fois plus de personnes aidées du fait d'impayés d'électricité que dans le cas de l'eau ou du loyer (Tableau A3). Pour mesurer l'étendue de la pauvreté, il semble préférable de dénombrer les personnes aidées pour l'électricité. La répartition géographique des personnes en situation de précarité à Paris est donnée dans le Tableau A4.

Non seulement les pauvres à Paris ont des revenus en moyenne plus faibles que la

¹³⁰ Selon la Fondation Abbé Pierre (L'état du mal logement en France, 15e Rapport, Paris 2010), "Les responsables d'associations font tous le même constat d'une aggravation récente de la situation que ne traduisent pas les statistiques de la pauvreté", "Le nombre de bénéficiaires des banques alimentaires a augmenté de 16 % en un an, les Restos du Coeur font part d'une hausse de 13 % à 15% de la demande d'aide et les associations commencent à rencontrer des difficultés financières".

¹³¹ En une quinzaine d'années, la part pour le logement s'est alourdi considérablement pour les ménages les plus modestes (ceux qui se trouvent parmi les 20 % les moins riches), alors qu'elle est restée relativement stable pour les ménages les plus riches (ceux qui se trouvent parmi les 20 % les plus aisés). Fondation Abbé Pierre : L'état du mal logement en France, 15e Rapport, Paris 2010.

Part des dépenses contraintes telles que le logement dans les ressources des ménages

	1979	2005
Catégories pauvres (décile 1)	24 %	48 %
Classes moyennes inférieures (déciles 4, 5, 6)	21 %	38 %
Hauts revenus (décile 10)	20 %	27 %

Source : Credoc: « Les classes moyennes sous pression », Consommation et modes de vie, n°219, mars 2009.

¹³² Selon l'INSEE, le taux de chômage en France est passé de 7.2% à 9.5% entre le 1er trimestre 2008 et le 1er trimestre 2010. Pour Paris, il est passé de 7.4% à 9.1%. Les difficultés financières sont particulièrement sévères à la fin de la période d'indemnisation du chômage.

¹³³ Selon la FP2E, le nombre de ménages aidés par l'ensemble des délégataires a augmenté de 9% entre 2007 et 2008. En Seine-Maritime, les aides du FSL sont passées de 171 k€ au premier trimestre 2008 à 486 k€ au premier trimestre 2009. A Angoulême, l'augmentation est de 30%. A Niort, les demandes d'aide ont doublé de 2007 à 2009. La crise pousse un nombre croissant de ménages à demander une aide pour l'eau.

moyenne en France mais en plus, ils doivent payer des loyers beaucoup plus élevés.¹³⁴ Le Tableau A10 de l'Annexe 3 fait apparaître que les loyers et les impayés de loyers sont plus élevés en Île-de-France qu'en moyenne nationale.

A.1.2. Les aides sociales pour le logement

Pour aider les Parisiens démunis à payer leur loyer, les Caisses d'allocations familiales versent des aides au logement. Plus de 235 000 ménages à Paris ont ainsi été aidés par la CAF en 2009 dont 140 000 ménages par une allocation logement à caractère social et 29 000 ménages par une allocation à caractère familial (Tableau A4). Malgré les aides importantes pour le logement, il y a encore chaque année environ 5 500 procédures d'expulsion (assignation devant les tribunaux).

Fin 2007, il existe plus de 125 000 allocataires de minima sociaux (prestations de précarité telles que API, ASF, AAH, AEEH, RMI, ASV dont 54 595 allocataires RMI) (Tableau A4). L'allocation de rentrée scolaire est versée à 53 787 ménages pauvres.

Parmi les personnes qui reçoivent une aide de précarité, moins de la moitié reçoivent une aide pour l'eau au titre de l'action municipale et un nombre très faible est aidé pour l'eau par les FSL au niveau départemental (Fig. A4).

Tableau A1

LES DÉPENSES CONTRAINTES ET LES DÉPENSES INCONTOURNABLES DANS LE BUDGET DES MÉNAGES (€/mois)

	<i>Budget des 10 % les plus pauvres</i>	<i>Budget médian</i>	<i>Budget des 10 % les plus riches</i>
<i>Ressources</i>	625	1 467	4 213
<i>dont</i>			
<i>Dépenses contraintes</i>	300	557	1 137
<i>Dépenses incontournables</i>	245	615	1 601
<i>Ce qui reste (part "libre")</i>	80	294	1 474

¹³⁴ Une enquête réalisée par l'ADIL 75 a établi que le loyer moyen des ménages parisiens représente 34 % de leur revenu. Parmi les ménages interrogés, 65 % consacrent plus du quart de leur revenu au paiement du loyer : 26 % consacrent entre 25% et 35% de leur budget, 14 % consacrent entre 35 % et 45 %, et 14 % entre 45 % et 65 %. Parmi les personnes interrogées, 29 % se sont retrouvées à un moment ou à un autre en situation d'impayés de loyers. Rapport Fondation Abbé Pierre 2010 et ADIL 75 : « Enquête sur la charge financière des loyers dans le budget des ménages parisiens », février 2009. Au 2e trimestre 2008, le prix du m² des appartements anciens libres à Paris est de 6 583 €/m³ alors qu'il était de 2 700 €/m³ en Seine-et-Marne, Essonne et Val-d'Oise

Source : Credoc : « Les classes moyennes sous pression », *Consommation et modes de vie*, n°219, mars 2009.
NB : *Dépenses contraintes* : dépenses liées au logement et à son occupation : logement, eau, gaz, électricité, frais d'assurances, téléphone, frais financiers.
Dépenses incontournables : dépenses consacrées à l'alimentation, au transport, à la santé, à l'éducation.
Ce qui reste : dépenses d'habillement, d'équipement ménager, de loisirs, de vacances et, le cas échéant, l'épargne. L'inégalité des revenus (rapport interdécile : 6.7) a conduit à une inégalité beaucoup plus forte des dépenses "libres" (rapport interdécile : 18.4).

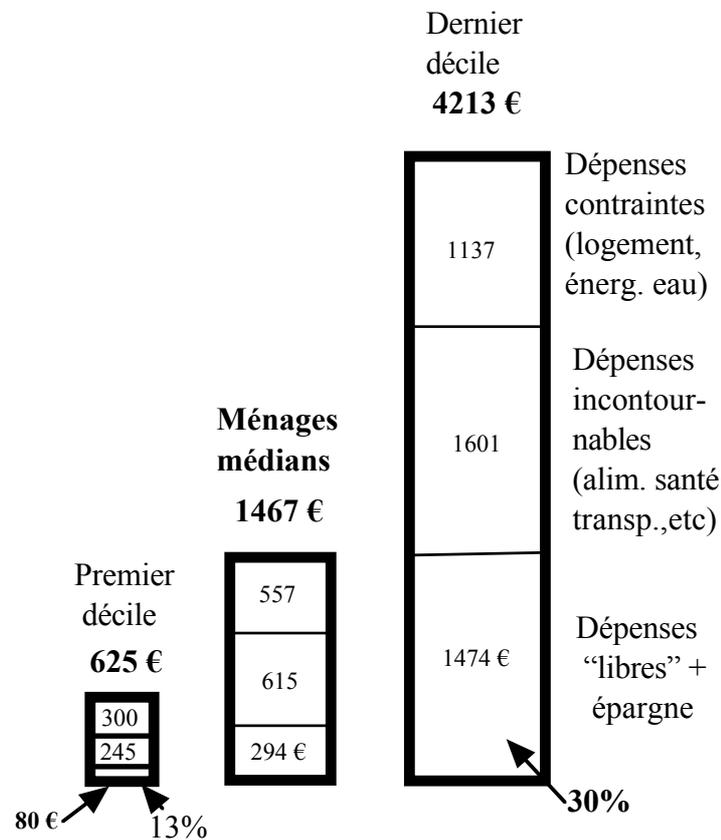


Fig. A1. RESSOURCES ET DÉPENSES DES MÉNAGES PAUVRES, MEDIANS ET RICHES (dépenses mensuelles d'une personne seule)

Tableau A2

PART DES DÉPENSES PRÉ-ENGAGÉES DANS LE REVENU COURANT POUR LES PERSONNES DU PREMIER QUINTILE DE NIVEAU DE VIE EN 2001 ET 2006 (%)

	2001	2006
<i>Dépenses courantes liées au logement</i>	30	44
<i>Dépenses d'assurances</i>	9	15
<i>Impôts</i>	5	7
<i>Remboursement d'emprunts</i>	7	8
<i>Total des dépenses pré-engagées</i>	52	74
<i>Dépenses non pré-engagées</i>	48	26

Source : INSEE, enquêtes budget des familles 2001 et 2006 (dernières données disponibles). Premier trimestre. (Cité dans le Rapport au Parlement suivi de l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans. Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté. Oct. 2009).

NB : Les dépenses d'eau font partie des dépenses courantes liées au logement dans lesquelles le loyer occupe la place principale. Comme ce qui reste pour vivre après avoir payé les dépenses incompressibles a fortement diminué, les ménages ont dû se priver d'autres dépenses. Le sentiment de devoir s'imposer des restrictions a augmenté chez les ménages pauvres alors qu'il a diminué pour les titulaires de haut revenus. Voir Credoc : «Les classes moyennes sous pression », Consommation et modes de vie, n°219, mars 2009.

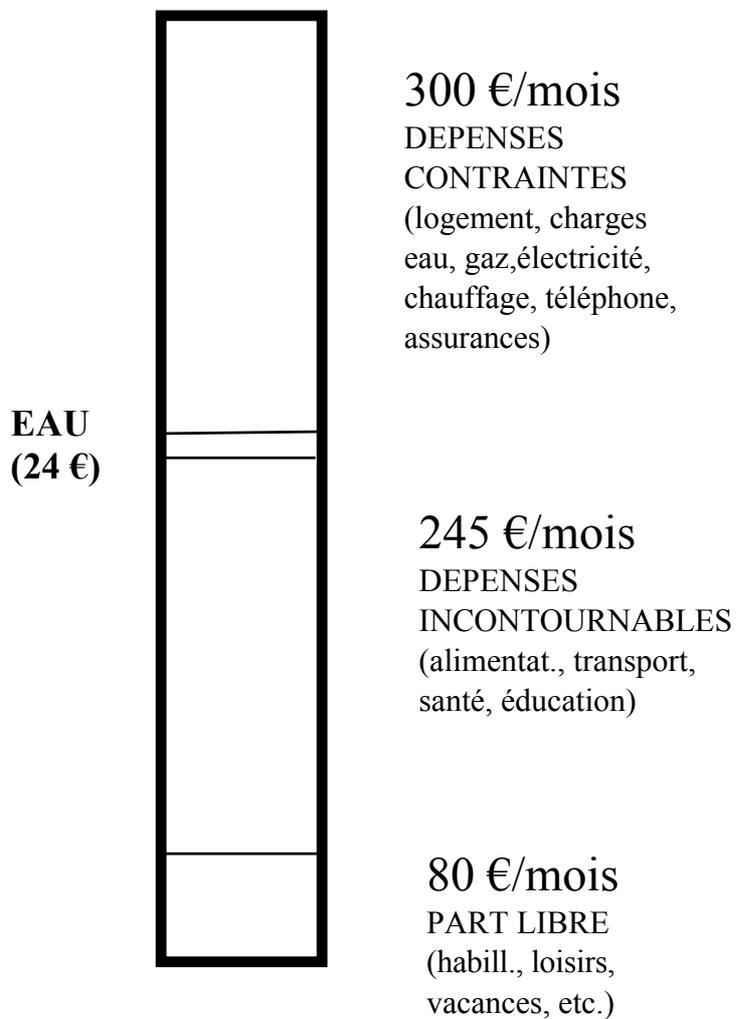


Fig. A2. LES DÉPENSES D'EAU DANS LE BUDGET DES MÉNAGES DÉMUNIS (625 €/mois)

Tableau A3**AIDES DES FSL AU TITRE DES IMPAYÉS**

(France, 2007)(a)

	<i>Nombre ménages</i>	<i>Volume (M€)</i>	<i>Moyenne (€/mén.)</i>	<i>Nbr.dép. non nuls</i>
<i>Ménages aidés pour le maintien dans le logement</i>	56 686	43.6	769	85
<i>Ménages aidés pour les impayés d'énergie</i>	265 743	50.7	191	93 (c)
<i>Ménages aidés pour les impayés d'eau</i>	50 980	7.8	153	67 (d)
<i>Nombre total des ménages aidés par les FSL au titre des impayés</i>	372 049 (b)			

Sources : a) Données DGALN (mars 2010) ; b) Estimation DGALN sans double compte.

Note : (c) Nombre de départements ayant fourni des données. Non nul : signifie que des aides ont été accordées. (d) Il ressort de ce chiffre que le volet eau du FSL ne fonctionnait pas ou mal en 2007 dans 34 départements sur 101 et que 26 départements étaient en mesure de donner une aide pour l'électricité mais pas une aide pour l'eau. Les aides pour Paris pour le maintien dans le logement ont été de 6.8 M€ (5 400 mén.), pour les dettes d'énergie de 2.5 M€ (12 200 mén.) et pour les dettes d'eau de 0 €.

L'ensemble des minima sociaux au 31 décembre 2008 (3 297 500 bénéficiaires en France) se décompose en : Revenu minimum d'insertion (RMI), 1 141 900 ; Allocation aux adultes handicapés (AAH), 848 800 ; Allocation supplémentaire vieillesse (ASV) et allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), 575 200 ; Allocation de solidarité spécifique (ASS), 324 000 ; Allocation de parent isolé (API), 200 400.

Tableau A 4

INTERVENTIONS DE LA CAISSE D'ALLOCATIONS FAMILIALES 75 (Paris)

Arr. (Popul).	Aides pour le logement					RSA/hab. %
	ALF	ALS	APL	RSA	FAM	
1 ^e (18048)	88	1 200	205	448	978	2.5
2 ^e (21915)	243	1 898	279	480	1459	2.2
3 ^e (34874)	312	2 624	299	831	2203	2.4
4 ^e (28868)	136	2 065	463	545	1663	1.9
5 ^e (63390)	321	5 731	828	837	3301	1.3
6 ^e (42202)	146	3 557	307	574	2257	1.4
7 ^e (58207)	200	3 391	172	580	3289	1.0
8 ^e (39677)	165	2 108	213	592	3052	1.5
9 ^e (59266)	558	3 957	628	1150	4598	1.9
10 ^e (94186)	1 701	6 834	1968	2940	7661	3.1
11 ^e (153047)	2 199	12 554	3 654	4822	10936	3.2
12 ^e (144010)	1 709	8 407	3 563	4107	10537	2.9
13 ^e (181316)	2 109	10 036	9 465	4326	14273	2.4
14 ^e (135618)	1 133	10 260	5 003	2073	9567	1.5
15 ^e (234642)	1 931	13 943	5 187	3284	16001	1.4
16 ^e (161926)	1 048	8 450	578	2080	11290	1.3
17 ^e (166279)	2 155	10 197	3 373	3385	13061	2.0
18 ^e (192675)	4 493	13 702	8 334	7356	16620	3.8
19 ^e (185748)	4 229	8 460	12 013	6084	19374	3.3
20 ^e (195303)	4 168	10 357	10 398	6160	17812	3.2
Tot. 2 215 197	29 044	139 731	66 930	52554	169932	2.4

Notes : La colonne RSA donne le nombre de personnes ayant seulement le RSA socle (anciennement RMI), la colonne FAM donne le nombre de familles allocataires de la CAF, les colonnes ALF, ALS et APL donnent le nombre de ménages aidés pour le logement par type d'aide pour chaque arrondissement de Paris. La colonne RSA/hab. donne la proportion de titulaires du RSA dans la population. L'arrondissement ayant le plus de ces titulaires est le 18^e Arr. Ce tableau montre qu'il y a des personnes vulnérables dans tous les arrondissements mais aussi que l'écart de niveau de précarité atteint un facteur 3.8 entre le 7^e Arr. et le 18^e Arr.

Source : CAF de Paris (fin 2009).

Tableau A4 Bis

COMPOSITION DES MÉNAGES

	<i>France</i>	<i>IDF</i>	<i>Paris</i>
<i>Nbr.</i>	26 696 000	4 862 000	1 110 602
<i>dont</i>			
<i>Isolé sans enfant</i>	32.8	31.7	51
<i>Couple sans enfant</i>	26.8	24.2	19.9
<i>Famille monoparentale</i>	8.6	10.2	9.0
<i>Couple avec enfant(s)</i>	29.0	33.9*	20.*
<i>Divers</i>	2.8	-	-

*NB : *A Paris, il y a 203 000 ménages de 1 à 2 enfants et 41 000 ménages de plus de 2 enfants. Pour l'IDF, il y a 1 338 152 ménages avec 1 ou 2 enfants et 334 343 ménages avec plus de 2 enfants. On notera le nombre élevé des isolés à Paris et le nombre faibles des couples avec enfants. Les titulaires du RMI en France sont principalement des isolés (58%) et accessoirement des ménages de 2 personnes (29%) ou de 3 personnes et plus (13%).*

**COMPOSITION DES MÉNAGES À BAS REVENUS
ALLOCATAIRES DE LA CAF EN IDF ET À PARIS**

	<i>Nbr ménages IDF</i>		<i>Nbr. ménages à Paris</i>	
<i>Total</i>	566 618	(100%)	123 241*	(100%)
<i>Allocataires isolés sans enfant</i>	232 495	(41)	68897	(55.9)
<i>Couples sans enfant</i>	32 560	(5.7)	8545	(6.9)
<i>Familles monoparentales</i>	150 920	(26.6)	24354	(19.8)
<i>Couples avec 1 ou 2 enfant(s)</i>	93 556	(16.5)	14147	(11.5)
<i>Couples avec 3 enfants ou plus</i>	57 087	(10.1)	7296	(5.9)

** dont 50 % avec un minimum social à Paris (51 410 RMI, 23 484 AAH, 4038 API)*

On notera le très grand nombre de ménages pauvres de une ou deux personnes à Paris et le petit nombre de ménages pauvres de 5 personnes ou plus. Source : MIPES, 31 décembre 2008.

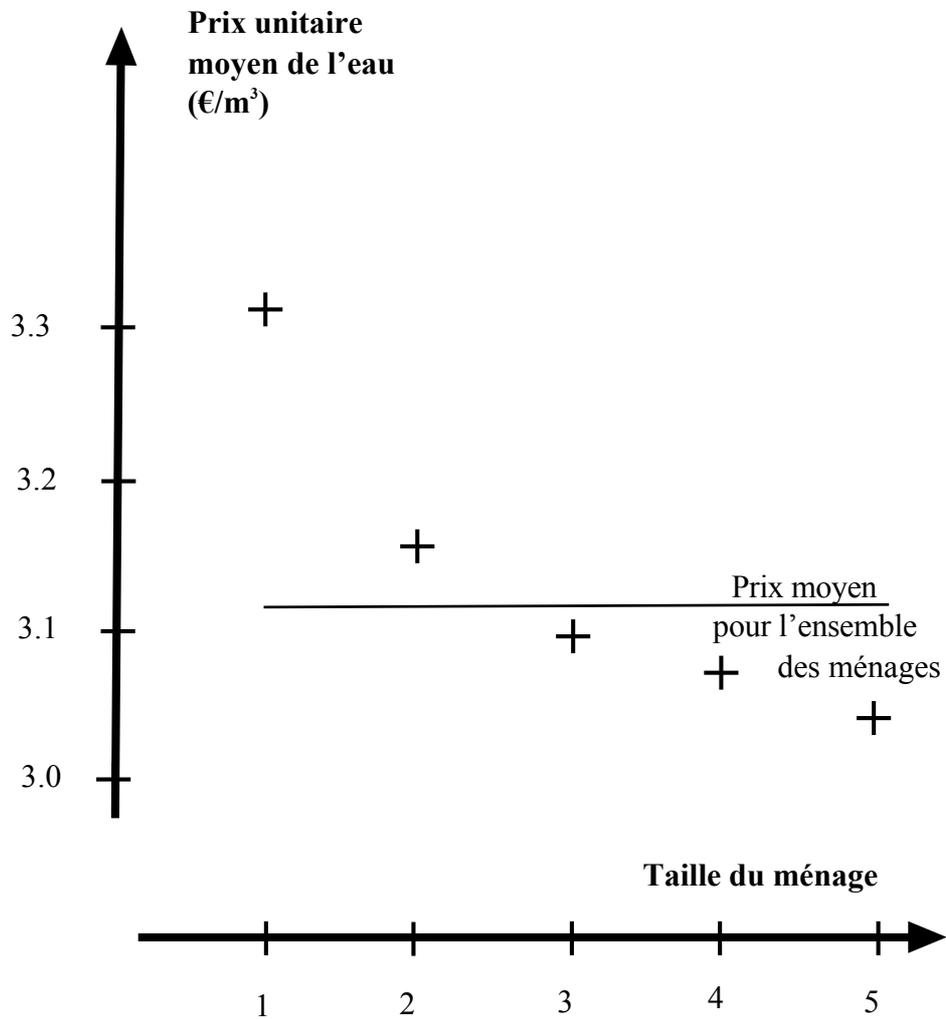


Fig. A2bis. VARIATION DU PRIX MOYEN DE L'EAU SELON LA TAILLE DES MÉNAGES.
A Paris, l'écart avec la moyenne est faible car la partie fixe du tarif est faible (maximum : 6.5%)

Annexe 2

LES DÉPENSES D'EAU DES MÉNAGES À PARIS

Paris consomme 200 Mm³ par an d'eau potable provenant pour 43% d'eaux souterraines et 61.5 Mm³ d'eau non potable. La distribution d'eau potable alimente 93 000 abonnés ayant une consommation totale de 195 Mm³/an, soit une consommation moyenne de 2 097 m³ par contrat et de 90.6 m³ par résident permanent¹³⁵. Les contrats individuels sont peu nombreux (environ 10%) mais ils tendent à se généraliser dans les nouveaux immeubles. Le mode de la distribution des consommations d'eau est entre 1 094 m³ et 2 188 m³ par an par abonné pour des usages domestiques ou non domestiques. Le groupe des 10% des abonnés ayant les plus fortes consommations représente à lui seul la moitié de l'eau distribuée. Le groupe des 45 % plus "petits" contrats représente à peine 10% du total distribué, soit 491 m³/an par contrat.

Après avoir estimé le volume de la consommation d'eau à des fins domestiques à Paris, nous calculons le montant des dépenses d'eau potable et des aides à fournir pour que l'eau soit d'un prix abordable pour tous les ménages en nous basant sur la référence d'un plafond de 3% des dépenses d'eau dans les dépenses des ménages. La justification de ce plafond est donnée à l'Annexe 3.

A.2.1. Niveau de consommation d'eau à des fins domestiques

a) Consommation moyenne par habitant

La consommation d'eau pour des usages domestiques dans un immeuble d'appartements en région parisienne est constituée de la consommation domestique des ménages (eau froide et eau chaude) et de la consommation pour les usages collectifs de l'immeuble (arrosage du jardin, nettoyages des trottoirs et des cours, logement de la concierge, eau chaude, etc.). Ils diffèrent selon les sources entre 100 et 200 litres /jour par personne. Un certain nombre d'utilisateurs ont une consommation à titre professionnel (médecins, avocats, artisans, commerçants, etc.).

Sur la base de la dernière étude sur le sujet¹³⁶, la consommation d'eau potable à Paris pour les usages domestiques serait de 134 Mm³/an, soit 64 m³/an par habitant (175 l/jour) et

¹³⁵ La consommation moyenne d'eau potable à Paris est très supérieure à la consommation pour des usages domestiques dans le logement (42 m³ par habitant).

¹³⁶ Bernard Barraqué, Alexis Nercessian : Mieux comprendre comment évolue la consommation d'eau à Paris (Rapport final) (décembre 2008). Étude sur 3 230 appartements de la Sageco.

114 m³/an par ménage (318 l/ménage) (1.88 personne/ménage)¹³⁷. Ce chiffre ne comporte pas les usages pour les services, les entreprises, le tourisme, les visiteurs, les travailleurs, etc. Il représente 70% de la quantité totale d'eau facturée par la Régie¹³⁸.

La consommation moyenne d'eau des personnes du décile inférieur de revenu est plus faible que la consommation moyenne mais la différence est mal connue.¹³⁹ Sur la base d'une réduction estimée de 17% due à la précarité¹⁴⁰, nous aboutissons à choisir une *consommation moyenne des personnes démunies à Paris de 53 m³/an par habitant (145 l/jour)*.¹⁴¹ Par comparaison, la consommation moyenne annuelle d'un immeuble de 20 appartements à Paris-Auteuil occupé par une majorité de personnes âgées et aisées est de 62.3 m³/pers. en 2008.

Divers montants de consommation moyenne sont donnés dans la compilation préparée par Marielle Montginoul¹⁴². En 2000, la SAGEP (Mme de Korner) donnait le montant moyen de 150 l/jour. Cambon-Grau cité par Montginoul évalue la consommation moyenne par personne à Paris à 155 l/jour (56.6 m³/an). Selon une étude sur les HLM de Sarreguemines (1995-97), la consommation moyenne était de 150 l/jour par personne (55 m³/an). Pour le SIAAP, la consommation en Île-de-France est de 140 l/jour par personne (51.1 m³/an)¹⁴³ et pour le CIEAU, cette consommation est de 137 l/jour par personne (50 m³/an).

L'enquête récente portant sur 3 230 appartements parisiens de la Sageco¹⁴⁴ fait apparaître une consommation moyenne de 42.5 m³ par personne (Tableau A5). Dans une étude sur les charges locatives en Île-de-France portant sur près de 200 000 logements, on cite des consommations médianes de 115 à 127 m³ par logement (soit 68 m³/ personne sur la

¹³⁷ On notera que la moyenne parisienne de 114 m³ par ménage de 1.88 personne tend à privilégier le choix de la consommation standard de 120 m³ pour 3 personnes (Tableau A6).

¹³⁸ La Régie considère qu'elle dessert chaque jour 3 millions de personnes compte tenu des personnes travaillant à Paris sans y habiter et des touristes.

¹³⁹ La Mairie de Paris estime que les personnes à revenu modeste utilisent en moyenne 90 l/j (33 m³/an) alors que la consommation moyenne est de 120 l/jour (44 m³/an) (réduction de 25%). Elle se base sur une consommation moyenne de 70 m³/an pour les ménages démunis (à comparer à 93 m³/an pour les ménages démunis de deux personnes selon nos calculs). Pour la FP2E (Rapport BIPE 2008), la consommation moyenne d'un ménage est de 330 l/jour (120 m³).

¹⁴⁰ Pour l'INSEE, le coût de la consommation d'eau sans assainissement des personnes du décile inférieur est de 164 €/an à comparer à la moyenne de 215 €/an, soit 24% de moins. On prendra ces informations avec prudence car les Parisiens n'ont pas de jardin et que les personnes du premier décile lorsqu'elles sont interrogées ne savent pas ce qu'elles consomment (Enquête budget des ménages). Selon l'enquête sur le budget des familles en 2001, la consommation d'eau était 19 % en dessous de la moyenne pour les personnes ayant moins de 9 444 € de revenus et 24% plus élevé que la moyenne au dessus de 22 607 € de revenus par an.

¹⁴¹ D'après Henri Smets : *De l'eau potable à un prix abordable*, Éditions Johanet, Paris (2009), p.35. L'écart de consommation entre le premier et le dernier décile de revenu est de 31% en France et de 26% au Danemark. Il faut noter que la consommation par abonné pauvre est plus grande que la moyenne si la taille du ménage dans le logement est plus grande (plus grand nombre duc par abonné démunis).

¹⁴² Marielle Montginoul : *La consommation d'eau des ménages en France*. ENGEES, juin 2002.

¹⁴³ Selon le SIAAP, 93% de la consommation journalière (140 l/pers. ou 51 m³/an) sert à l'hygiène corporelle, les sanitaires et le nettoyage de la maison et 1% pour l'eau de boisson.

¹⁴⁴ Voir Rapport final sur les appartements de la Sageco, op.cit. (décembre 2008).

base d'une occupation de 1.88 personne par logement) auquel il faut ajouter 9 m³ pour la consommation d'eau pour les usages communs. La dépense médiane par logement est de 407 € par logement auquel il faut ajouter 21 €/logement pour le comptage et 19 €/logement pour l'entretien de la robinetterie, soit en tout 447 €/logement (3.7 €/m³).

Un ouvrage récent donne plusieurs valeurs de la consommation annuelle : 52 m³/pers.(BIPE) ; 57 m³/pers. (OCDE) et 67 m³/ pers.(IWA).¹⁴⁵

Tableau A5

CONSOMMATION D'EAU DANS LES LOGEMENTS DE LA SAGECO

Logements		Consommation (m ³ /pers.)				
Tail- le (a)	Nbr. logem. (b)	Cons. observée (c)	Écart type (d)	Cons. corrél. (e)	Cons. estimée (f)	Consom. m ³ /an (g)
1	1457	52.4	25,5	60.79	53	76346.8
2	945	90.4	40,8	87.53	92.75	85428.0
3	435	119.7	51,9	114.27	119.25	52069.5
4	315	147.2	65,8	141.01	143.10	46368.0
5	124	169.1	63,1	167.75	166.95	20968.4
6	44	186.9	93,8	194.49	188.15	8223.6

Notes : a) nombre de personnes dans un logement ; b) nombre de logements en fonction du taux d'occupation ; c) consommation moyenne par logement observée ; d) écart-type de c) ; e) consommation estimée par corrélation linéaire des données col. c) (NB : La consommation d'eau C par habitant est donnée par la formule : $C = 34.05 + 26.74 H$ où H est le nombre d'habitants) ; f) consommation estimée selon les variations du Tableau A7, col. f) ; g) consommation totale dans les logements par taux d'occupation. Le nombre total d'habitants dans les 3 230 logements est de 6 796 (2.05 hab./log.) et la consommation totale est de 289 404.3 m³/an. La consommation moyenne est de 42.5 m³/an par habitant et de 87.2 m³ par logement.

b) Consommation d'un ménage d'une personne

La consommation d'un ménage d'une personne est supérieure à la consommation moyenne par personne. Dans le cas de la dernière étude sur Paris, elle est de 52.4 m³ ou 143 l/jour, soit 23 % au dessus de la consommation moyenne par personne (Tableau A5). La consommation d'une personne seule en immeuble collectif a été évaluée à 140 l/j/pers. (51.1 m³/an) par Mérillon en 1995 et par l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne en 1998. La Régie de Paris considère qu'il n'existe pas de données très fiables sur la consommation d'eau des

¹⁴⁵ Henri Smets, *De l'eau potable à un prix abordable*, voir pages 31, 32 et 40.

ménages à Paris. Elle utilise une consommation moyenne de 90 m³ par ménage. Pour les ménages du premier décile, la consommation serait de 50-60 m³ pour une personne seule et de 110-120 m³ pour une famille de 3 à 3.5 personnes. Selon l'OPHLM, la consommation par ménage en HLM est de 90 m³/an.

Nous retiendrons dans cette étude une consommation de **145 l/jour ou 53 m³/an** comme étant la consommation d'un ménage d'une personne appartenant au premier décile de revenu et habitant à Paris. Le chiffre de 50 m³ utilisé par OBUSASS dans son étude de juillet 2009 nous paraît probablement un peu faible.¹⁴⁶

Tableau A6

DIFFÉRENTES ESTIMATIONS DE LA CONSOMMATION D'EAU DES MÉNAGES
Taille du ménage consommant 120 m³ par an à Paris

	2.5 pers.	3 pers.	3.5 pers.	4 pers.	5 pers.
	<i>Obusass</i>	<i>Sageco</i>	<i>OPAC</i>	<i>Mairie de</i>	<i>AESN</i>
	<i>SEDIF</i>	<i>CIEau</i>	<i>(102 m³/3p)</i>	<i>Paris</i>	<i>Mairie</i>
		<i>(160 m³/4p)</i>	<i>Eau de Paris</i>		<i>(100 m³/4p)</i>
		<i>H. Smets</i>			<i>(120 m³/5p)</i>
<i>Consomm.</i>	48	40	34	30	24
<i>m³/pers.</i>					

c) Consommation d'un ménage de plusieurs personnes

La consommation d'un ménage ne varie pas proportionnellement au nombre de personnes dans le ménage car il existe un phénomène de mutualisation de la consommation, c.-à-d. des économies d'échelle. L'ampleur de cet effet varie selon les auteurs (Tableau A6 et Fig. A3). Pour un ménage de 3 personnes, la consommation varie de 180% à 225% de la consommation d'un ménage d'une personne. *Nous avons privilégié les derniers chiffres disponibles, soit une consommation d'eau de 120 m³ pour un ménage de 3 personnes* (et 143 m³/an pour un ménage de 4 personnes). Selon Mérillon cité par Montginoul, un ménage de 4 personnes consommerait 130 m³/an. Selon Azomahou, la consommation moyenne par ménage dans les HLM de Sarreguemines serait de 124 m³/an. Pour le CIEau (1995), la consommation d'un ménage de 4 personnes serait de 150 à 200 m³/an. En revanche, le BIPE se réfère à 99 m³/an par ménage.

¹⁴⁶ OBUSASS : Réflexions sur la mise en œuvre effective du droit à l'eau, juillet 2009. A fortiori, la consommation moyenne de 70 m³ par ménage utilisée par la Mairie de Paris nous paraît sous-estimée.

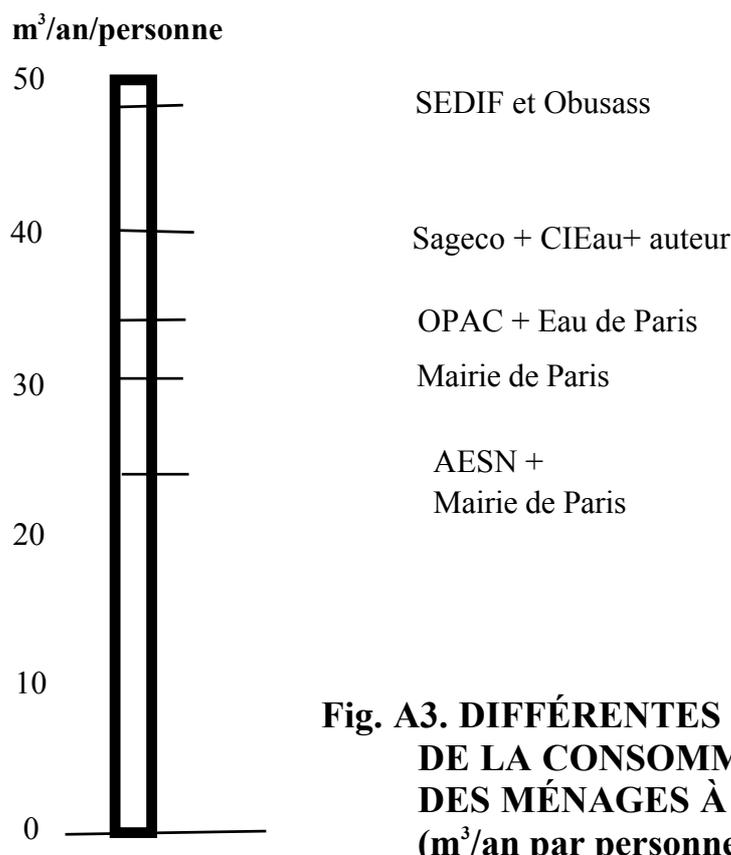


Fig. A3. DIFFÉRENTES ESTIMATIONS DE LA CONSOMMATION D'EAU DES MÉNAGES À PARIS (m³/an par personne)

Nous retiendrons la consommation moyenne de **120 m³/an pour 3 personnes** en situation de précarité pour le motif que les ménages du premier décile dépensent l'eau principalement pour des besoins individuels qui sont liés à la personne. Ce niveau correspond à une consommation moyenne de 40 m³/an par personne (ou 110 l/jour). Un tel niveau par personne semble réaliste à Paris (boisson, 2 l ; repas (préparation et vaisselle), 20 l ; toilettes, 5 x 6 l = 30 l ; douche, 28 l ; lavabo, 10 l ; lavage du linge, 10 l ; nettoyage des sols : 10 l)¹⁴⁷. Pour un ménage de 1.88 personne (moyenne parisienne), il correspondrait à une consommation de 88 m³/an.

Notre choix est principalement fondé sur l'étude récente portant sur 3 230 appartements parisiens. Il est inférieur à celui de l'OBUSASS qui considère qu'un ménage de

¹⁴⁷ Sur les consommations d'eau des ménages, voir Henri Smets : *Le droit à l'eau*, Académie de l'eau, 2002, p. 3. Un niveau de consommation de 30 m³ par personne paraît anormalement faible dans le contexte d'un appartement avec toilettes et douche/bain et avec distribution d'eau chaude. Quand deux personnes vivent ensemble en réunissant leurs logements, ils font assez peu d'économies en matière d'eau car l'eau est consommée au prorata des besoins individuels. S'ils occupent une surface moindre, ils économisent sur le lavage des sols. Il paraît plus raisonnable de prendre le coefficient 1.75 que le coefficient 1.5 dans le Tableau A7.

2.5 personnes dépense 120 m³ par an¹⁴⁸. Le Tableau A7 et la Fig. A4 font apparaître différentes estimations de l'effet de mutualisation. Notre choix d'une consommation de 120 m³ pour 3 personnes est supérieur à la consommation de 100 m³ pour 4 personnes et 120 m³ pour 5 personnes comme indiqué par la Mairie de Paris¹⁴⁹ ou certaines données de l'Agence de l'eau Seine-Normandie.¹⁵⁰ (Tableau A6).

Tableau A7

**VARIATION DE LA CONSOMMATION D'EAU
AVEC LA TAILLE DU MÉNAGE**

<i>Nbr pers.</i>	<i>Var. équi.</i>	<i>Var. "angl."</i>	<i>Var. OPHLM</i>	<i>Variation Mairie de Paris</i>	<i>Variation 3 230 app. Paris</i>	<i>Variation choisie</i>	<i>Variation Walker</i>
	<i>a)</i>	<i>b)</i>	<i>c)</i>	<i>d)</i>	<i>e)</i>	<i>f)</i>	<i>g)</i>
1	1	1	1	1	1	1	1
2	1.5	1.54	1.5	1.5	1.73	1.75	1.70
3	1.8	1.92	1.9	1.88	2.28	2.25	2.17
4	2.1	2.23	2.3	2.5	2.81	2.70	2.74
5	2.4	2.54	2.7	3.0	3.23	3.15	3.26
6	2.7	2.85	3.1	3.38	3.57	3.60	3.73

Notes:

a) *Variation de la consommation d'eau à des fins domestiques équivalisée (selon le nombre d'unités de consommation (uc) dans le ménage). Pour la variation de la consommation des ménages avec la taille de la famille, voir Henri Smets : La solidarité pour l'eau potable, L'Harmattan, Paris, 2004 (p.39). Méthode d'équivalisation a été utilisée par OBUSASS en juillet 2009. On notera que le choix de cette variation pour le calcul de la consommation a un effet négatif sur les familles nombreuses.*

b) *Variation "anglaise" citée par Henri Smets : La solidarité pour l'eau, op.cit., p.34 et p.50.*

c) *Variation selon OPHLM (1997) cité par M. Montginoul.*

d) *Variation utilisée par la Mairie de Paris pour des ménages d'un adulte, deux adultes, 2 adultes avec un ou des enfants.*

e) *Selon les données observées dans les appartements de la Sageco, op.cit. p.55 (décembre 2008).*

f) *Variation choisie par l'auteur pour refléter l'effet de mutualisation. Si l'on se base sur une consommation de 120 m³ pour un ménage de 3 personnes, le ménage d'une personne consommerait 53 m³ (colonne f) ou 67 m³ (colonne a).*

g) *Variation utilisée dans le Rapport Walker (DEFRA : Independent Review of Charging for Household Water and Sewerage Services, 2009 (p.216)).*

¹⁴⁸ Des calculs de l'OBUSASS (juillet 2009) ont été effectués sur la base d'une consommation de 50 m³/an pour un ménage d'une personne et de 120 m³ pour un ménage de 2.5 personnes (colonne 75 du Tableau 2 bis). Les calculs antérieurs (juin 2009) étaient basés sur la proportionnalité simple (pas d'effet de mutualisation). Les calculs de l'auteur sont effectués sur la base d'une consommation de 53 m³ pour une personne et 120 m³ pour 3 personnes. Le SEDIF donne une consommation de 120 m³ pour un ménage de 2.5 personnes (Étude Habitat, AORIF) mais ce chiffre paraît assez élevé.

¹⁴⁹ Selon l'OPAC, la consommation pour un logement de 3 pièces est de 102.4 m³. Le nombre moyen de personnes dans ce type de logement est de l'ordre de 3 personnes.

¹⁵⁰ Selon l'Agence de l'eau Seine-Normandie, un ménage de 4 personnes consomme deux fois plus qu'un ménage de 1 personne. Voir *Le Parisien*, 21/11/2009.

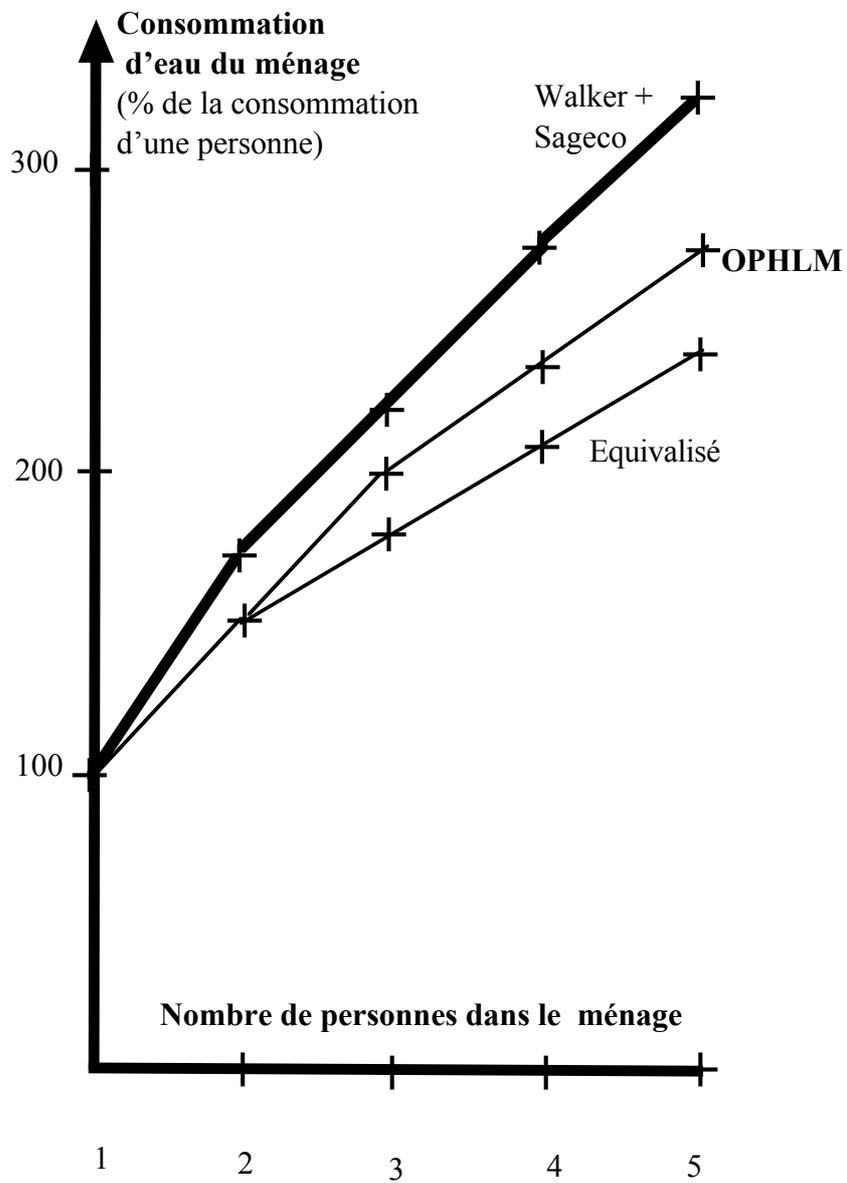


Fig. A4. CONSOMMATION D'EAU EN FONCTION DE LA TAILLE DU MÉNAGE

Tableau A8

CALCUL DU PRIX ABORDABLE DE L'EAU

(prix de l'eau : 3 €/m³ en 2009)

<i>Ménage</i>	<i>Taille</i>	<i>Revenu</i>	<i>Rev.</i>	<i>Vol.</i>	<i>Prix</i>	<i>3%</i>	<i>Fract.</i>	<i>Prix</i>	<i>2/3</i>	<i>Réd.</i>
	<i>mén.</i>	<i>mén.</i>	<i>mén.</i>	<i>eau</i>	<i>eau</i>	<i>rev.</i>	<i>rev.</i>	<i>abord.</i>	<i>écart</i>	<i>prix</i>
	<i>(uc)</i>	<i>€/mois</i>	<i>€/an</i>	<i>m³/an</i>	<i>€/an</i>	<i>€/an</i>	<i>%</i>	<i>€/m³</i>	<i>€/an</i>	<i>%</i>
	<i>a)</i>	<i>b)</i>	<i>c)</i>	<i>d)</i>	<i>e)</i>	<i>f)</i>	<i>g)</i>	<i>h)</i>	<i>i)</i>	<i>j)</i>
<i>Personne seule</i>	<i>1</i>	<i>400</i>	<i>4800</i>	<i>53</i>	<i>159</i>	<i>144</i>	<i>3.31</i>	<i>2.72</i>	<i>10</i>	<i>6.3</i>
<i>Pers. seule +1 enf.</i>	<i>1.5</i>	<i>573</i>	<i>6876</i>	<i>93</i>	<i>279</i>	<i>206</i>	<i>4.06</i>	<i>2.22</i>	<i>49</i>	<i>18</i>
<i>ou Couple</i>										
<i>Pers. seule+ 2 enf.</i>	<i>1.8</i>	<i>683</i>	<i>8196</i>	<i>120</i>	<i>360</i>	<i>246</i>	<i>4.39</i>	<i>2.05</i>	<i>76</i>	<i>21</i>
<i>ou Couple +1 enf.</i>										
<i>Couple +2 enf.</i>	<i>2.1</i>	<i>820</i>	<i>9840</i>	<i>143</i>	<i>429</i>	<i>295</i>	<i>4.36</i>	<i>2.06</i>	<i>89</i>	<i>21</i>
<i>Couple +3 enf.</i>	<i>2.4</i>	<i>1002</i>	<i>12024</i>	<i>167</i>	<i>501</i>	<i>360</i>	<i>4.17</i>	<i>2.16</i>	<i>94</i>	<i>19</i>

Notes :

a) La taille du ménage en unités de consommation permet de fixer le revenu du ménage (chiffres du RMI en 2009. En 2010 : 405, 580, 692, 830 et 1014 €/mois). d) La consommation d'eau varie selon les données du Tableau A7, colonne f) (120 m³ pour 3 personnes). f) La référence de 3% du revenu disponible est utilisée pour calculer le prix abordable pour ces ménages démunis. g) Le prix payé par une personne seule (53 m³ à 3 € = 159 €) dépasse 3% de son revenu disponible (144 €) et représente 3.31% de ce revenu. h) Le prix "abordable" est obtenu en divisant 3% du revenu (144 €) par le volume de consommation 53 m³, soit 2.72 €/m³. i) L'écart entre le prix payé et le prix abordable est 0.28 €/m³. Si l'on tient compte du fait que la fraction de la consommation "essentielle" est les 2/3 de la consommation normale, il conviendrait de verser une aide de 0.28 €/m³ sur 66% de la consommation normale (53 m³), soit 10 €/an. j) Ramenée au prix payé pour l'eau, cette aide représenterait une réduction sur le prix de l'eau de 6.3%.

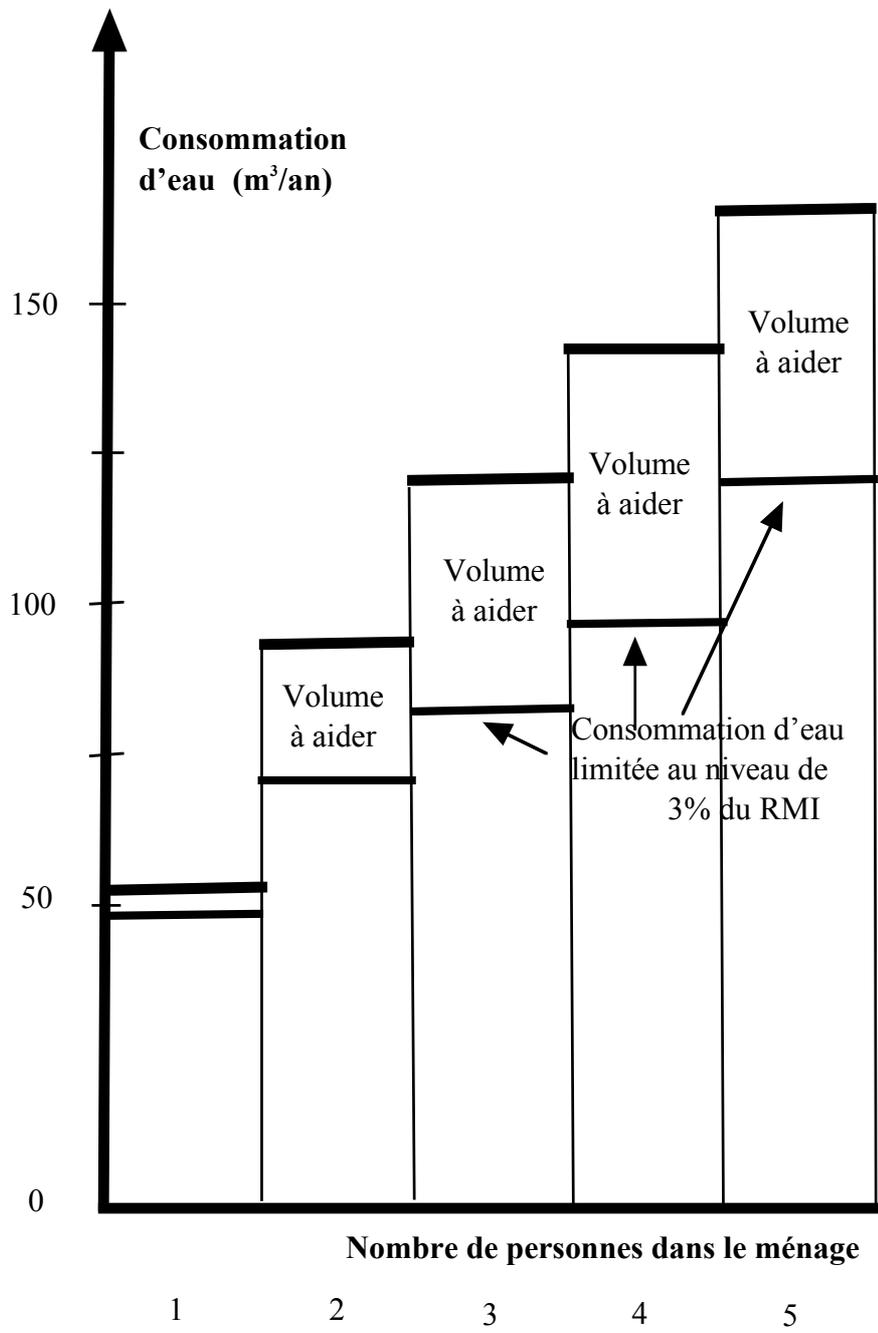


Fig. A5. AIDE POUR L'EAU POUR UN ALLOCATAIRE RMI (consommation normale et consommation limitée à 3% du budget du ménage)

A2.2 Le prix abordable de l'eau pour les allocataires RMI

Les études comparatives sur l'abordabilité de l'eau dans les pays développés¹⁵¹ ont été fondées sur une consommation standard de 120 m³/an par un ménage composé de 3 personnes ayant un revenu de 40% du revenu médian¹⁵². Elles font apparaître qu'il existerait en Europe occidentale un plafond de 3% du revenu disponible à ne pas dépasser pour les dépenses d'eau (Annexe 3). Ce plafond signifie que pour ce type de ménage, lorsque l'eau coûte 3 €/m³, elle est jugée trop chère si le revenu est inférieur à 12 000 €/an. On constate que l'eau à Paris¹⁵³ est d'un prix abordable pour un ménage de 3 personnes ayant le SMIC comme seul revenu (1 344 €/mois) mais pas pour un ménage de même taille n'ayant que le RSA/ RMI (683 €/mois)¹⁵⁴. Le revenu de basculement est 1 000 €/mois et le prix maximum abordable est le prix unitaire qui correspond à une dépense pour l'eau de 3%.

La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 exige que l'eau pour les usages essentiels soit d'un prix abordable. En l'espèce, il faut déterminer dans la consommation standard d'eau de 120 m³/an pour 3 personnes, ce qui est véritablement essentiel. Notre choix s'est porté sur 80 m³ ou les 2/3 de la consommation habituelle de 3 personnes¹⁵⁵. Pour un ménage d'une personne, il s'agirait de 35 m³/an ou 65 litres par jour compte tenu des effets de mutualisation. Ce volume (65 l) est atteint¹⁵⁶ avec 5 chasses d'eau de 6 l, deux cruches d'eau de 4 l pour se laver, deux litres pour la boisson, trois casseroles de 4 l pour les repas de la journée et 13 l pour faire une vaisselle par jour. La consommation effective est un peu plus faible si la personne travaille à l'extérieur (pas de consommation de jour pendant 5 jours sur 7) ; dans ce cas, elle pourra laver son linge ou prendre une douche¹⁵⁷.

Le Tableau A8 et la Fig. A5 donnent le calcul du prix maximum abordable de l'eau à

¹⁵¹ Henri Smets : *“De l'eau potable à un prix abordable”*, Éditions V. Johanet, Paris (2009).

¹⁵² Une méthode alternative est de se référer au revenu moyen des personnes du premier décile lorsque l'information est disponible.

¹⁵³ A Paris, le prix de l'eau pour 120 m³/an est de 368 € (2.89 €/m³ x 120 + 21 €/an pour le compteur) en 2009. Selon le Baromètre 2007, 22% des Parisiens trouvent le prix de l'eau “plutôt pas raisonnable” ou “pas du tout raisonnable” (Baromètre sur le service de l'eau à Paris - 2007, Institut Carniel). Les habitants des banlieues devraient avoir une opinion plus négative car ils payent l'eau à un prix nettement plus élevé (Boulogne : 4.05 €/m³ en 2010 ; Seine-Saint-Denis: de 4 à 5 €/m³ en 2009).

¹⁵⁴ Dans les exemples qui suivent, on considère que le revenu disponible du ménage est le montant dont dispose un ménage sans ressources autres que le RSA-socle étant donné que l'aide au logement est versée directement au bailleur.

¹⁵⁵ Les travaux de l'OMS et les rapports du Haut commissariat aux droits de l'homme privilégient la norme de 50 à 100 l/j par personne pour la satisfaction du droit de l'homme à l'eau. Dans le cas de la France, la référence haute s'applique : 100 l/jour ou 36 m³/an par personne. Le volume de 80 m³ pour 3 personnes est donc plutôt faible pour les besoins essentiels.

¹⁵⁶ Selon le Centre d'information sur l'eau, 7 % de l'eau consommée sert directement à l'alimentation, 39 % à l'hygiène (bains et douches), 20 % pour les sanitaires, 12 % pour la lessive, 10 % pour la vaisselle, 6 % pour le lavage de la voiture et l'arrosage des plantes et 6% divers. La consommation non essentielle est donc assez faible.

¹⁵⁷ En Flandre (Belgique), le quota “gratuit” d'eau pour tous est de 15 m³ par an par personne, soit 45 m³ pour un ménage de 3 personnes (à comparer à 80 m³ d'eau à prix réduit dans nos calculs).

Paris dans divers cas de ménages n'ayant que le RMI comme revenu. Ce prix est d'environ 2.1 €/m³ sauf pour les personnes seules (2.7 €/m³). En l'absence d'aide, les ménages pauvres de plus d'une personne doivent consacrer plus de 4% de leur revenu pour l'eau¹⁵⁸. Pour les personnes seules, l'aide éventuelle de 10 €/an ne sera probablement pas versée car trop petite. La Fig. A5 fait apparaître la différence entre la consommation normale et celle qui est limitée à 3% des dépenses des ménages titulaires du RMI. On notera que parmi eux, les ménages d'une personne représentent près de la moitié, ce qui a pour effet de limiter d'autant les aides à fournir car il n'est pas nécessaire d'aider ces ménages vu le faible dépassement.

Tableau A9

**COMPARAISON DES HYPOTHÈSES DE CONSOMMATION
D'EAU DES ALLOCATAIRES RMI**

Taille du ménage	Revenu (€/mois)	Hypoth. de consom.(m ³ /an)		Volume d'eau corresp. au plafond de 3% (m ³ /an)	
		Obusass	Auteur	prix 3 €/m ³	prix 4 €/m ³
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)
1	400	50	53	48	36
1.5	573	75	93 *	69	52
1.8	683	90	120	82	61
2.1	820	105	143	98	74
2.4	1002	120	167	120	90

Notes : (a) En uc ; 1.8 correspond à 3 personnes ; (b) Revenu des allocataires RMI recevant une aide au logement; (c) Calculé sur la base de la colonne (a) du Tableau A7; d) Calculé sur la base de la colonne f) du Tableau A7; e) Montant de la consommation d'eau qui correspond à une dépense de 3% du revenu pour un prix de 3 €/m³ ; f) idem pour un prix de 4 €/m³.

* La consommation moyenne par ménage (1.88 personne) à Paris est de 114 m³/an. La différence est sensible pour les ménages de 2 personnes ou plus.

Exemple : Pour un ménage type de deux personnes (1.5 uc), le seuil de 3% du revenu (573 €) est dépassé si la consommation d'eau dépasse 69 m³/an à 3 €/m³. Le dépassement est supérieur avec les hypothèses de l'auteur sur la consommation moyenne des ménages qu'avec les hypothèses de l'OBUSASS. Si le prix de l'eau est supérieur à 4 €/m³ (banlieue parisienne), le dépassement est plus élevé.

¹⁵⁸ Dans la brochure "Le nouveau service public de l'eau parisien : offrir aux Parisiens une eau de la meilleure qualité au meilleur coût" (2009), il est affirmé que le ménage parisien moyen dépenserait pour l'eau 210 €, soit une consommation moyenne par ménage de 70 m³. Il en résulterait que la consommation totale des 1.15 M de ménages parisiens serait de 80 Mm³ alors que la Régie vend 134 Mm³ aux ménages. L'écart est très significatif. Comme le montrent les calculs du Tableau A8, il faudrait nuancer l'affirmation de la Mairie selon laquelle les ménages "ayant les plus faibles revenus" dépensent moins de 3% pour l'eau car ces ménages dépensent en fait plus que 3% pour l'eau.

La consommation d'eau selon nos calculs est supérieure à celle utilisée par OBUSASS (Tableau A9). Cet écart est dû à la grande incertitude sur la consommation d'eau des ménages à Paris et, en particulier, l'effet de mutualisation des dépenses d'eau. Ainsi un ménage de 3 personnes consomme selon nos calculs 30% d'eau en plus que selon OBUSASS. De ce fait, le volume des aides qui seraient nécessaires selon nos calculs sera supérieur à celui qui résulte des calculs de l'OBUSASS de juillet 2009.

A.2.3. Incidence du plafond des dépenses d'eau sur le volume des aides préventives pour l'eau

Pour calculer le volume des aides à verser pour limiter la dépense d'eau à 3%, il faudrait disposer de la distribution des revenus à Paris parmi les personnes du décile inférieur de niveau de vie, soit 124 000 ménages. Ces données manquent mais l'on sait que la plupart d'entre elles ont un revenu entre la limite du premier décile (757 €/mois) et la moitié de cette limite (380 €/mois), la médiane se situant à 628 €/mois.

Compte tenu des données du Tableau A8, il paraît raisonnable d'envisager de verser une aide de 80 €/an à tous les ménages de plus d'une personne bénéficiaires d'un minimum social, soit 55% des 124 000 ménages allocataires de minima sociaux ou 68 200 ménages. Le coût de cette mesure serait de 5.5 M€. Le montant de l'aide pourra être modulé selon la taille du ménage et versé en même temps que l'allocation correspondante.

Ce calcul pourrait être raffiné car les ménages aidés ne nécessitent pas tous une aide de 80 €/an. En effet, une partie de ces ménages a un revenu nettement plus élevé que le RMI. Si l'on excluait les ménages ayant un niveau de vie supérieur à celui correspondant à 1.5 fois le RMI, l'aide pourrait être réduite à 4.5 M€.

A. 2. 4. Autres approches pour le calcul du volume d'une aide de solidarité pour l'eau à Paris

Si l'on ignore le plafond de 3% du budget, un montant "raisonnable" d'une aide préventive pour l'eau pourrait être déduit par analogie avec les aides fournies aux ménages démunis pour d'autres biens essentiels que l'eau. Ainsi ces ménages ont reçu en moyenne au titre du tarif social des aides de 200 €/an pour le fioul, de 80 € pour le gaz, de 55 € pour l'électricité et de 96 € pour le téléphone fixe. Pour les connexions à internet, le Premier ministre envisage de donner une aide de 120 €/an. La Ville de Paris et le FSL ont donné au titre de l'aide préventive municipale pour l'électricité 210 €/an par famille bénéficiaire.

Au vu de ces montants, une aide pour l'eau de l'ordre de 80 €/an (soit 21% du prix de l'eau ou 1 €/m³ portant sur un volume de 80 m³/an) représenterait probablement une aide d'un montant raisonnable pour une facture moyenne d'eau de 373 €/an pour un ménage consommant 120 m³/an (198 €/pers.). Si cette aide était donnée à tous les ménages démunis de

plus d'une personne (55% du total) sur les 124 000 ménages très démunis à Paris¹⁵⁹, elle coûterait 5.5 M€, soit 2.5 € par Parisien ou 1.3% du prix de l'eau.¹⁶⁰

Une autre approche consisterait à s'inspirer du système en place au Royaume-Uni. Selon le Rapport Walker¹⁶¹, le système anglais de tarification de l'eau qui est principalement fondé sur la valeur foncière, correspond à un transfert moyen de 80 £ (96 €) par an au bénéfice des ménages pauvres (total : 180 M£) par rapport à ce qui serait le cas avec une tarification au volume comme en France. Les propositions de tarification sociale en discussion au Parlement anglais correspondent à un montant d'aide d'une valeur moyenne par ménage assez proche (70 £ pour une réduction de 20% ou 80 £ pour une famille démunie avec 2 enfants) pour corriger la disparition de la tarification "foncière". On constate qu'une aide de 80 € serait considérée comme "raisonnable" au Royaume-Uni.

Indépendamment de ces calculs, la Mairie de Paris a décidé de donner en 2010 à 44 000 ménages démunis une aide moyenne pour l'eau de 122 €/an (5 M€). Comme cette aide est un peu supérieure à celle qui a été calculée ci-dessus (de 49 à 94 € au Tableau A8, colonne i), il serait sans doute envisageable de donner une aide pour l'eau un peu plus faible mais de la servir à tous les allocataires de minima sociaux hormis les ménages d'une personne. La rationalité du choix de Paris dans la fixation de l'aide préventive pour l'eau devrait faire l'objet d'une explication pour montrer que cette mesure est conforme aux objectifs affichés par la Ville de Paris (dépense limitée à 3% pour l'eau).

¹⁵⁹ L'exclusion des ménages d'une personne est justifiée par le fait que l'aide à attribuer est très petite (voir Tableau A8).

¹⁶⁰ Si la référence pour l'aide est le prix de l'eau et de l'assainissement sans les redevances et les taxes, l'aide de 2.5 € représenterait 1.8% de ce prix, soit nettement plus que le chiffre de 0.5% de ce prix actuellement en discussion.

¹⁶¹ DEFRA : Independent Review of Charging for Household Water and Sewerage Services, 2009 (p.216).

Annexe 3

L'ABORDABILITÉ DE L'EAU POUR LES MÉNAGES DÉMUNIS

L'objet de cette annexe est de caractériser les effets des dépenses d'eau sur les ménages démunis et de proposer un plafond à ces dépenses. Le Tableau A10 décrit les conditions de logement des populations pauvres sur la base des personnes secourues par le Secours catholique. Il montre la réalité du problème de la pauvreté à Paris et l'importance des dettes de loyers et d'électricité. La faible place des dettes d'eau dans l'ensemble des dettes des ménages parisiens est due au fait que les dépenses d'eau sont généralement incorporées dans le loyer.

Pendant longtemps, les dépenses d'eau ont été très faibles, mais depuis 40 ans elles ont beaucoup augmenté.¹⁶² Au cours des dernières années, elles continuent de croître beaucoup plus vite que les prix à la consommation (Fig. A6).

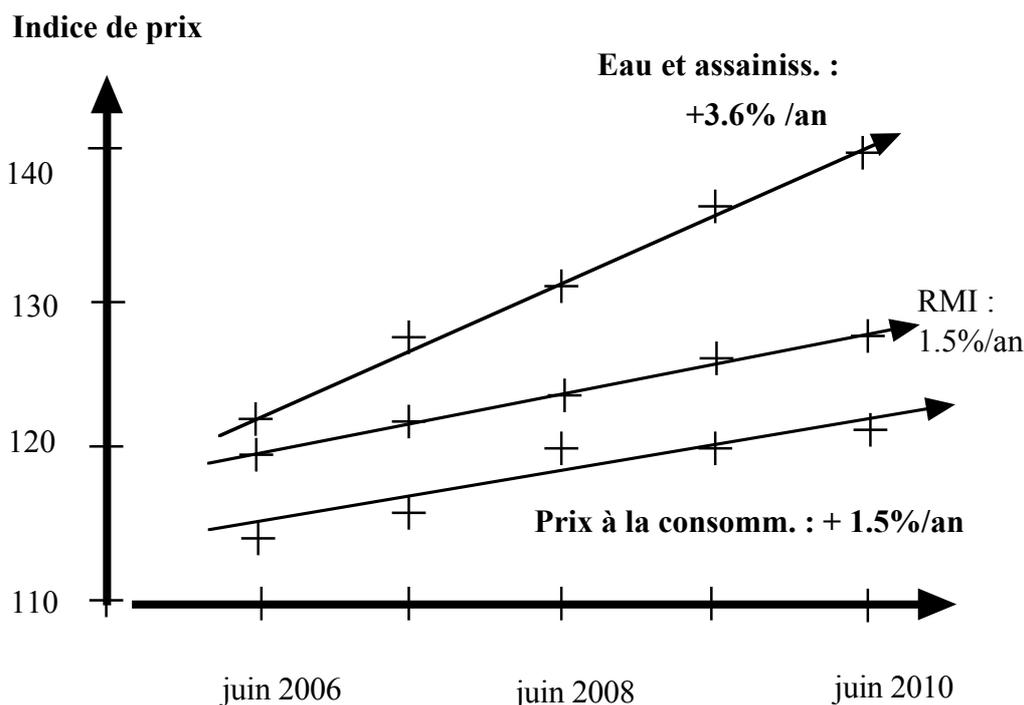


Fig. A6. Evolution des prix des services d'eau et d'assainissement et des prix à la consommation et du RMI en France (Source : INSEE).

¹⁶² Henri Smets : *De l'eau potable à un prix abordable*, Editions Johanet, 2008 (p.27).

A3.1. Évaluation de l'indice d'abordabilité pour les dépenses d'eau

a) Évaluation macro-économique

Pour évaluer l'effet des dépenses d'eau potable sur les ménages, on se réfère généralement au rapport des dépenses d'eau et d'assainissement des ménages aux autres dépenses de consommation de l'ensemble de ces ménages au sens de la comptabilité nationale. Ainsi dans le cas de la France, on trouve un indice d'abordabilité de 0.8% qui est devenu la référence pour montrer que l'eau ne pèse pas lourd en moyenne dans les budgets des ménages (Tableau A11). Cet indice est très critiquable puisqu'il fait la moyenne entre celui des pauvres pour qui l'eau compte beaucoup et celui des riches pour qui elle ne compte pas.

Du fait de l'inégale distribution des revenus et des consommations, le revenu moyen en France dépasse de 14% le revenu médian (revenu dépassé par 50% de la population) . Si l'on veut évaluer l'incidence du prix de l'eau sur la population en général, il est préférable de se référer aux dépenses du ménage *médian*. Dans ce cas, l'indice d'abordabilité de l'eau en France serait de l'ordre de 1%.

Plutôt que de prendre en compte les dépenses de consommation des ménages, on se réfère parfois au revenu disponible net des ménages¹⁶³ qui est une grandeur plus élevée du fait de la prise en compte de l'épargne qui est très inégalement répartie. Pour les ménages pauvres qui sont les seuls concernés par les dépenses d'eau, le revenu disponible et les dépenses de consommation sont des grandeurs très proches car il n'y a pas d'épargne. Il faut donc éviter de prendre en compte le revenu disponible puisqu'il introduit dans la comparaison un élément absent chez les plus démunis.

En matière de consommation des ménages, les données macro-économiques incluent généralement les loyers imputés (correspondant aux loyers fictifs des habitants propriétaires), et selon les cas, les dépenses de santé, d'éducation et de transport des ménages qui sont supportées par les pouvoirs publics. Le terme "consommation des ménages" n'a pas toujours le même sens car il inclut ou non des dépenses que les ménages ne font pas mais dont ils bénéficient. Pour minorer le poids de l'eau dans le budget des ménages, il est donc tentant de prendre en compte la totalité des dépenses directes et indirectes de consommation des ménages. Cette approche n'a aucun sens au niveau des individus puisque ceux-ci ne peuvent pas arbitrer entre des décisions de dépenses dont certaines sont prises à leur place.

¹⁶³ Le revenu disponible d'un ménage est un revenu après redistribution par l'impôt et les prestations sociales. Il comprend l'ensemble des revenus déclarés à l'administration fiscale (revenus d'activité salariée ou indépendante, indemnités de chômage, pensions d'invalidité ou de retraite, pensions alimentaires, revenus du patrimoine soumis à l'impôt sur le revenu hors prélèvement libératoire) augmentés des prestations sociales non imposables (prestations familiales, allocations logement, minima sociaux) et diminués des impôts directs (impôt sur le revenu, taxe d'habitation, contribution sociale généralisée et contribution à la réduction de la dette sociale). INSEE. Un Francilien sur dix vit dans un ménage ayant moins de 6 150 € de revenu annuel, soit un revenu inférieur de 3.7% à celui de la province.

Tableau A10

PRÉCARITÉ EN ÎLE-DE-FRANCE
(caractéristiques des personnes accueillies par le Secours catholique)

	2002 Île-de-France	2003 IDF	2003 France
<i>Conditions de logement</i>			
- Logements précaires	28.1%	31.4%	20.5%
- Logements stables	71.9%	68.6%	79.5%
dont Location HLM	44.7 %	40.1 %	41.9 %
Hébergement collectif	4.7 %	6.7 %	46 %
Location privée	17.7%	17.2 %	28.7 %
Propriétaire	4.8 %	4.6 %	4.3 %
<i>Loyer</i>			
- Parc social			
Loyer moyen brut	386 €	402 €	331 €
Aide moyenne au logement	178 €	197 €	194 €
Taux d'effort net d'aide	22.6 %	22.2 %	16.9 %
- Parc privé			
Loyer moyen brut	465 €	481 €	371 €
Aide moyenne au logement	177 €	182 €	197 €
Taux d'effort net d'aide	32.3 %	33.0 %	22.2 %
<i>Situations ayant des impayés parmi la population accueillie</i>			
	67.3 %	59.9 %	58.0 %
dont impayés de			
Loyers	48.8 %	54.6 %	42.3 %
EDF-GDF	26.7 %	24.2 %	36.6 %
Eau	3.5 %	3.9 %	16.9%**
Téléphone	10.1 %	10.2 %	12.9 %

Source : Secours catholique, France précaire, 2003 (9 585 situations analysées).

Note : ** le problème des impayés d'eau se pose beaucoup moins en Île-de-France qu'ailleurs du fait du grand nombre d'immeubles collectifs avec des dépenses d'eau incluses dans les charges. Ceci est a fortiori le cas à Paris.

b) Évaluation micro-économique

Pour mieux se rapprocher des revenus réellement disponibles et arbitrables pour les ménages, on se réfère à la masse des revenus ou des niveaux de vie au sens des études de consommation, l'idéal étant de choisir une mesure de la consommation des ménages aussi proche que possible de ce que les ménages dépensent réellement eux-mêmes (somme des dépenses pré-engagées, des dépenses contraintes et d'autres dépenses au sens des enquêtes de consommation des ménages).

Tableau A11

LES DÉPENSES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT DES MÉNAGES

(2008, millions d'€ de 2008, Source INSEE)

<i>Dépenses d'eau et d'assainissement</i>	8 493
<i>dont dépenses de distribution d'eau</i>	4 155
<i>dépenses d'assainissement</i>	4 338
<i>Dépenses d'enlèvement des ordures</i>	3 571
<i>Dépenses de consommation pré-engagées</i>	366 941
<i>Autres dépenses de consommation*</i>	719 894
<i>Total des dépenses de consommation des ménages</i>	1 088 835 (Eau et ass.: 0.78%**)
<i>Pour inf. : Revenu disponible brut des ménages</i>	<i>1 283 163 (Eau et ass.: 0.66%**)</i>

Source : INSEE Comptab. nationale. Les données de l'INSEE pour l'eau sont probablement trop faibles et, de toute manière, ne prennent probablement pas en compte l'assainissement autonome (Encadré A1).

Notes : *Les dépenses de consommation contiennent 154 Md€ de dépenses pour des loyers imputés (loyers fictifs des logements de ménages propriétaires de leur logement).

** : rapport des dépenses d'eau et d'assainissement à la consommation ou au revenu.

Encadré A1

COMPARAISON DES DÉPENSES D'EAU POTABLE EN FRANCE

Les dépenses d'eau potable et d'assainissement collectif sont prises en charge par les ménages (à travers la facture d'eau), par les autres usagers comme l'industrie et les services et aussi par les pouvoirs publics lorsqu'ils subventionnent ces activités.

Selon la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement, la distribution d'eau implique en 2007 une dépense courante de gestion de 4 780 M€ pour les ménages (gestion) à laquelle il faut ajouter la fraction des dépenses en capital (réseaux, traitement) de 1 570 M€ prise en charge au final par les ménages. Nous supposons que cette fraction est de 72% pour les ménages (1130 M€), le reste étant à charge des autres usagers (industrie et services). Si l'on suppose que les aides des départements et régions pour la distribution d'eau (255 M€) sont entièrement au bénéfice des ménages, ceux-ci supporteraient en fin de compte pour la distribution d'eau 5 655 M€ sur un total de 8 783 M€.

Pour l'assainissement collectif, les ménages supportent des dépenses courantes de gestion de 4 367 M€ et la partie "ménages" des dépenses en capital de 4 553 M€ initialement supportées par les collectivités, soit avec un coefficient de 72%, un total de 7 645 M€ d'où l'on déduit les aides des régions et départements de 816 M€ (financées par l'impôt). Les ménages supportent donc en fin de compte 6 829 M€ pour l'assainissement collectif sur un total de 12 Md€. Pour l'eau et l'assainissement collectif, ils dépensent en tout 12 484 M€ auquel il convient d'ajouter l'assainissement autonome des ménages : 904 M€ HT.

Pour l'INSEE, les ménages dépensent 4 155 M€ pour l'eau et 4 338 M€ pour l'assainissement, soit en tout 8 493 M€ en 2008. Ces chiffres sont proches de la dépense pour les ménages pour les frais de gestion des services d'eau et d'assainissement, à savoir 9 147 Md€, mais très éloignés des chiffres totaux de la Commission des comptes (12 484 Md€).

Pour le BIPE/FP2E, la dépense totale pour l'eau et l'assainissement est de 6 Md€ pour l'eau et 6.3 Md€ pour l'assainissement, soit 12.3 Md€ (TTC) en 2008. La part des dépenses des ménages dans ce total est mal connue. Si l'on tient compte que la consommation d'eau des petits comptes représente 86% du total (14% de grands comptes d'eau) et si l'on suppose que parmi les petits comptes, il y a au moins 6% de consommation d'entreprises, les ménages dépenseraient au plus 9.8 Md€ pour l'eau et l'assainissement. Après déduction des aides des régions et départements de 1.2 Md€, il reste des dépenses de 8.6 Md€ (TTC) pour l'eau et l'assainissement des ménages.

Conclusion : *il existe une divergence très sensible entre les chiffres de la Commission des comptes et ceux du BIPE/INSEE sur les dépenses totales d'eau et d'assainissement à charge des ménages.*

Sources :

BIPE : Les services collectifs d'eau et d'assainissement en France, 2010.

Rapport de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement : L'économie de l'environnement en 2007, 2009.

INSEE : Budget des ménages, 2007.

Note : *Selon le BIPE, les municipalités donnent une aide de 100 M€ pour les dépenses d'eau, le reste étant financé par les budgets annexes équilibrés en recettes et en dépenses.*

Au plan micro-économique, on divise la population en tranches de revenu par uc et l'on évalue l'indice d'abordabilité pour chaque tranche. Pour la consommation d'eau, on utilise les consommations relevées dans les enquêtes de consommation des ménages¹⁶⁴ et non des chiffres globaux qui incluent des consommations collectives et des consommations d'entreprises (Encadré A1). Ainsi un ménage de 3 personnes (1.8 uc) qui consomme 120 m³ à 3 €/m³ a un indice d'abordabilité de 3 % si son niveau de vie total est de 12 000 €/an, c.-à-d. de 6 666 € par uc ou 555 €/mois par uc. Si l'eau coûte 4 €/m³, l'indice d'abordabilité dépasse 3% lorsque le ménage dispose de 16 000 €/an.

La consommation d'eau varie assez peu avec le revenu tandis que le revenu varie beaucoup entre les plus pauvres et les plus riches¹⁶⁵. De ce fait, l'indice d'abordabilité est élevé pour les ménages démunis, faible pour les ménages médians et très petit pour les ménages les plus aisés.

L'indice pour les ménages démunis ayant un revenu de 40% du revenu médian est 2.5 fois plus élevé que l'indice des ménages médians si l'on admet que les ménages de même taille ont la même consommation d'eau. Compte tenu du prix de l'eau et de la consommation des ménages, l'indice pour les ménages démunis (premier décile) est de l'ordre de 2.25% (Tableau A12) et dépasse 3% pour des ménages dont le niveau de vie est de l'ordre du RMI.

Dans le cas de Paris, il faut tenir compte du fait que le revenu des ménages du premier décile est inférieur à la moyenne nationale¹⁶⁶. Par ailleurs, il faudrait aussi tenir compte du fait que la consommation d'eau des ménages du premier décile est inférieure à la consommation médiane (de 20% selon l'INSEE). Ces deux effets se compensent. En conclusion, l'adoption d'un plafond de 3% pour les dépenses d'eau des ménages aura pour effet de promouvoir une action de la municipalité en faveur des personnes démunies comme les allocataires RMI.

¹⁶⁴ Il s'agit des dépenses d'eau dans le logement même de l'utilisateur, ce qui n'inclut pas les dépenses collectives (eau de l'immeuble) ou les dépenses d'eau de l'utilisateur hors domicile.

¹⁶⁵ Le niveau de vie moyen du premier décile est de 42% du niveau de vie médian. Cette proportion n'est pas applicable à Paris où le niveau de vie médian est beaucoup plus élevé.

¹⁶⁶ En 2007, le revenu fiscal moyen du premier décile était de 6 573 €/an par uc en France à comparer à 5 539 €/an à Paris (84%).

Tableau A12

BUDGET EAU DES MÉNAGES

(% des dépenses pour l'eau par rapport au niveau de vie en 2007)

Catégorie de revenu(b)	Niveau de vie 1 pers.(€/an)	Budget eau/budget ménage		
		Mén.1 pers. (%)	Mén.2 pers. (%)	Mén. 3 pers. (%)(a)
RMI(c)	4 656	3.19	3.90	4.20
40% médiane (d)	7 266	2.04	2.38	2.55 (e)
Moyenne 1er décile	7 698	1.93	2.25	2.41
Plafond 1er décile	10 012	1.48	1.73	1.85
Médiane	18 165	0.82	0.95	1.02
Moyenne	21 078	0.70	0.82	0.88
Dépenses d'eau (€/an)		148.4	259.7	333.9

Notes

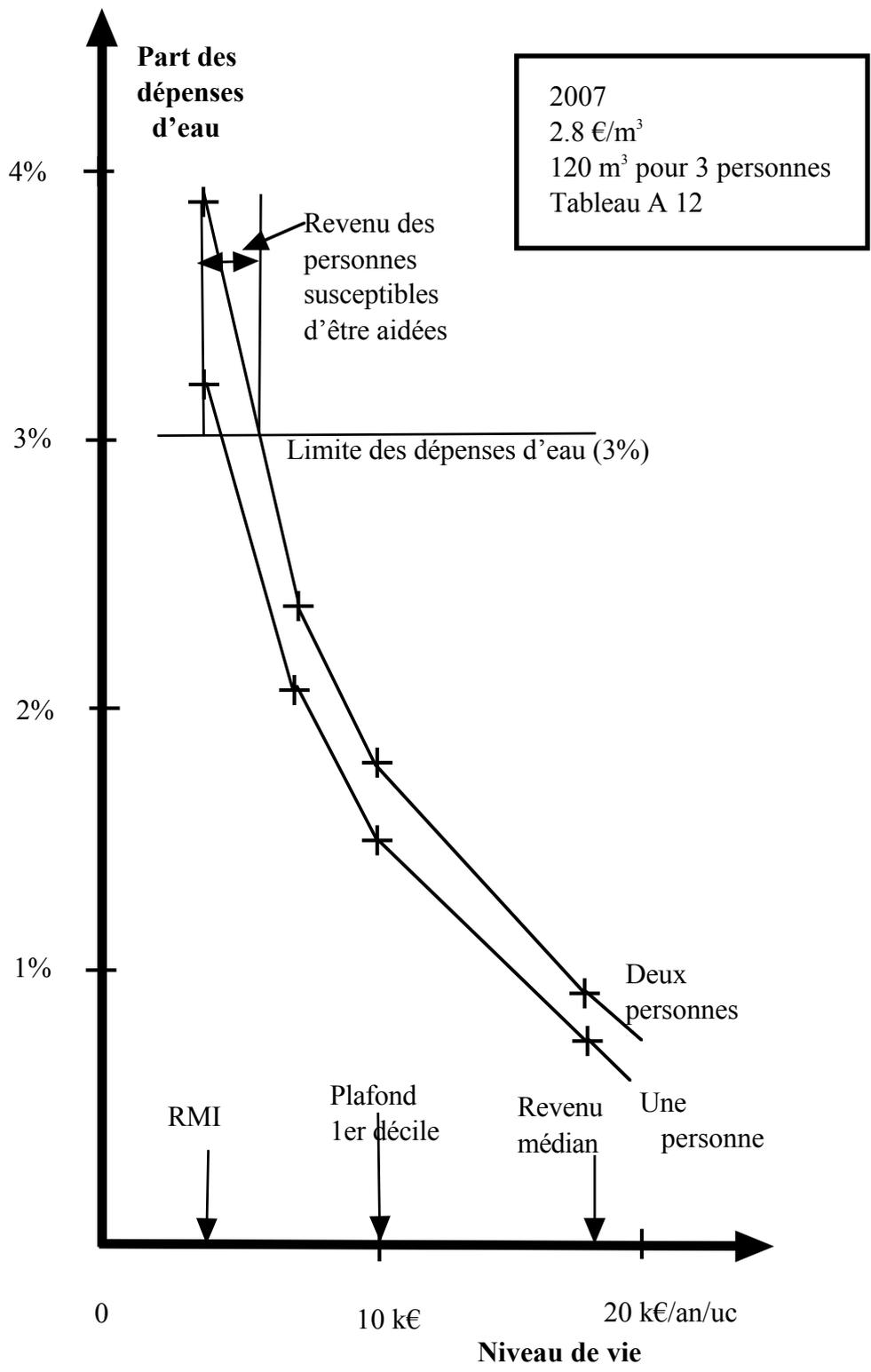
a) La consommation est estimée à 53 m³/an pour une personne, à 92.75 m³/an pour deux personnes et 119.25 m³/an pour 3 personnes. Elle ne varie pas avec le revenu dans ces calculs. Le prix moyen de l'eau à Paris en 2007 est de 2.8 €/m³, frais de comptage compris. Les revenus sont des moyennes nationales.

b) Les revenus sont les niveaux de vie en 2007 en France selon l'INSEE pour une personne. Pour un couple, le facteur multiplicatif est 1.5 et pour un ménage de 3 personnes 1.8. Le niveau de vie est défini comme étant le revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation. Les niveaux de vie des personnes du premier décile à Paris sont plus faibles que les moyennes au plan national. Le plafond du premier décile du niveau de vie à Paris en 2006 est 9 062 €, soit 93% de celui de la France (9 723 €).

c) Le RMI pour un couple est de 6 660 €/an après déduction de l'aide au logement et de 7 951 €/an pour 3 personnes.

d) Le budget eau atteint 3% du niveau de vie pour les personnes seules ayant un revenu de 4 947 €/an (412 €/mois), de 5 770 €/an par uc pour les ménages de 2 personnes (soit 720 €/mois pour le ménage ou 480 €/mois par uc) et de 11 130 € par an pour un ménage de 3 personnes (927 €/mois pour le ménage et 515 €/mois par uc).

e) Si l'eau avait coûté 3 €/m³ (360 €/an), les dépenses d'eau auraient atteint 2.75% des dépenses de consommation.



**Fig. A7. PART DES DÉPENSES D'EAU
DANS LES DÉPENSES DES MÉNAGES**

A3.2 Le choix du plafond d'abordabilité de l'eau

Dans une proposition faite au Sénat, le Sénateur Cambon et une cinquantaine de collègues ont expliqué ¹⁶⁷:

« Le message dominant, selon lequel l'eau n'est pas un des premiers postes de dépense des ménages et présente un prix au m³ très raisonnable, ne doit pas occulter le fait qu'elle est devenue chère pour certaines personnes. Il ne fait pas de doute que les conditions d'accès à l'eau ne sont pas économiquement acceptables pour une minorité d'usagers et personne ne peut rester indifférent au fait que des personnes démunies doivent dépenser plus de 5 % de leurs revenus pour l'eau. »

L'objet de cette section est de tenter de fixer le niveau de dépenses pour l'eau à ne pas dépasser pour des raisons sociales ou d'équité. Le débat sur ce sujet est déjà bien entamé et le Gouvernement français s'est prononcé en faveur du niveau de 3% ¹⁶⁸. L'objet de cette section est d'exposer les raisonnements qui aboutissent à ce choix ¹⁶⁹.

Pour définir les cas où l'eau est considérée comme étant d'un prix inabordable, on évalue la part des dépenses "normales" d'un ménage pour l'eau et l'assainissement dans les dépenses de consommation (indice d'abordabilité). En pratique, les seuls ménages pour qui le calcul présente un intérêt sont les ménages démunis car l'eau représente une dépense relativement faible et son prix est généralement jugé comme étant abordable pour la plupart des ménages.

Lorsque l'indice d'abordabilité d'un ménage est élevé, l'eau est considérée comme étant d'un prix inabordable. Le plafond de l'indice au-delà duquel l'eau devient inabordable est le plafond d'abordabilité. Le prix unitaire de l'eau lorsque l'indice est au plafond est le "prix maximum abordable"; il varie avec le plafond d'abordabilité et le niveau de revenu. Il n'existe donc pas "un" prix maximum abordable mais des prix selon les cas.

L'eau est accessible en France "dans des conditions économiquement acceptables" ¹⁷⁰ si la dépense nette unitaire pour l'eau et l'assainissement, ne dépasse pas le prix maximum

¹⁶⁷Sénat. Rapport n° 228. Proposition de loi relative à la solidarité des communes dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement des particuliers (2009).

¹⁶⁸ En novembre 2009, Madame Chantal Jouanno, Secrétaire d'État à l'Écologie, a déclaré: "Le « droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous » est inscrit dans la loi, depuis 2006. Le temps est venu de le traduire dans les faits. "; " Au-delà des situations d'urgence, nous voulons que le prix de l'eau ne dépasse pas 3 % des revenus des ménages. Il faut parvenir à un consensus sur ce sujet, puisque nous sommes d'accord sur l'objectif" ; " La part des dépenses d'eau et d'assainissement dans le budget des ménages français ne devrait pas dépasser le seuil de 3% fixé par l'OCDE. C'est ici une question de responsabilité morale et politique."

¹⁶⁹ Voir aussi Annexe 5 de l'ouvrage de l'auteur : *De l'eau potable à un prix abordable*, Editions Johanet, Paris, 2009.

¹⁷⁰ Art. L210-1 du code de l'environnement.

Encadré A2

LES PLAFONDS D'ABORDABILITÉ DES RECOMMANDATIONS INTERNATIONALES

Dans le cadre des travaux sur le prix abordable de l'eau dans les pays d'Europe de l'Est, l'OCDE s'est référée à l'opinion d'experts qui considèrent que l'eau est très chère dans les pays de l'OCDE lorsqu'elle coûte plus de 3 à 5% du revenu disponible du ménage. ("Key Issues and Recommendations for Consumer Protection", OECD, 2003, p.12). L'OCDE considère que la responsabilité du choix du niveau abordable est du ressort de chaque pays car ce choix dépend de préférences nationales ou locales, du niveau de développement et des équipements disponibles (idem, p. 79). En 2009, l'OCDE rappelle que des limites de 3 à 5% du budget du ménage sont souvent citées mais insiste sur la nécessité de fixer la limite d'abordabilité en fonction des circonstances concrètes et pas de manière générale comme une norme. "Une tarification bien conçue doit être établie de façon transparente, en tenant compte des conditions locales et en prenant les mesures nécessaires pour faire en sorte que les couches pauvres et vulnérables de la population aient accès de manière durable, et à un coût abordable, à l'eau potable et aux services d'assainissement." ("De l'eau pour tous. Perspectives de l'OCDE sur la tarification et le financement. Messages clés pour les décideurs", mars 2009).

Le PNUD a recommandé le plafond de 3% du revenu du ménage (Rapport sur le développement humain, 2006, pp.66 et 97) tandis que la Banque asiatique de développement utilise un plafond de 5% dans des pays en développement. Pour les pays de l'Europe de l'Est, l'OCDE et la Commission de l'Union européenne utilisent le plafond de 4%. Compte tenu du niveau des prix et des revenus en France, il serait raisonnable de plafonner à environ 3% les dépenses d'eau dans le budget des ménages.

abordable compte tenu des rabais éventuels sur le prix (tarif social) et des allocations spécifiques pour l'eau (aide préventive) dans le cas d'une consommation standard pour des usages essentiels.

Le choix du plafond de l'indice d'abordabilité est un choix "politique" qui dépend de nombreux facteurs géographiques, socio-économiques et culturels dont certains sont liés à l'histoire et aux habitudes. Les considérations suivantes pourraient contribuer à éclairer le choix ¹⁷¹ .

a) Recommandations d'organisations internationales

¹⁷¹ Les diverses méthodes utilisées pour définir le seuil d'abordabilité ont été décrites dans "De l'eau potable à un prix abordable" .

La solution la plus simple pour fixer le plafond au plan interne consiste à se fonder sur les recommandations ou suggestions des organisations internationales concernant des “références” ou des “benchmarks” pour le plafond de l'indice d'abordabilité (PNUD : 3% ; OCDE et UE : 4% ; BAD : 5%, etc.) (Encadré A2). Dans le cas de la France, pays développé, il conviendrait que le prix de l'eau et de l'assainissement d'un ménage ne dépasse que très rarement 3% du revenu de ce ménage. On notera que les organisations internationales n'ont pas donné les justifications de leur choix et que les calculs sont rarement explicités (en particulier, la nature et le montant des “revenus” pris en compte).

Encadré A3

PLAFONDS D'ABORDABILITÉ DE L'EAU (Objectifs officiels relatif à la part maximale du budget consacrée à l'eau)

<i>Pays</i>	<i>Eau</i>	<i>Assain.</i>	<i>Part (%)</i>	<i>Revenu disponible de référence</i>
<i>Lituanie</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>2</i>	<i>ménage concerné</i>
<i>Irlande du Nord</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>3</i>	<i>ménage concerné</i>
<i>Argentine</i>	<i>X</i>	<i>-</i>	<i>3</i>	<i>ménage concerné</i>
<i>Venezuela</i>	<i>X</i>		<i>3</i>	<i>salaires minimal</i>
<i>États-Unis</i>	<i>X</i>	<i>-</i>	<i>2.5</i>	<i>ménage médian*</i>
	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>4</i>	<i>ménage médian*</i>
<i>Indonésie</i>	<i>X</i>	<i>-</i>	<i>4</i>	<i>salaires min. provincial</i>
<i>Chili</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>5</i>	<i>ménage concerné</i>
	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>3</i>	<i>ménage concerné</i>
<i>Kenya</i>	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>5</i>	<i>ménage concerné</i>
<i>Mongolie</i>	<i>X</i>	<i>-</i>	<i>4</i>	<i>ménage concerné</i>
	<i>X</i>	<i>X</i>	<i>6</i>	<i>ménage concerné</i>

* NB : les limites utilisées dans les États fédérés sont plus faibles. Ces plafonds servent à limiter l'aide fournie par les autorités fédérales, pas à définir les ménages démunis qui devraient être aidés.

b) Pratique officielle des pays (Encadré A3)

Une autre solution consiste à se baser sur la pratique d'autres pays comme le Royaume-Uni où le gouvernement définit la “water poverty” par le fait que la dépense d'eau

dépasse un plafond de 3%¹⁷². En Irlande du Nord, ce niveau est pris en compte dans les travaux législatifs pour fixer l'ampleur des aides à fournir aux ménages démunis. Aux États-Unis, les plafonds mis en œuvre dans les États fédérés sont plus faibles que le plafond fédéral de 4% (qui sert surtout à limiter les subventions fédérales).

c) Alignement sur les indices d'abordabilité observés dans des pays semblables pour les ménages démunis

En Europe, les valeurs habituelles observées¹⁷³ des indices d'abordabilité des ménages démunis fondés sur une consommation de 120 m³ pour 3 personnes ayant un niveau de vie de 40% du niveau médian se situent dans leur grande majorité entre 2 et 3%. Ces niveaux observés sont considérés comme ne nécessitant pas de mesures particulières d'ordre social, sauf dans des cas extrêmes.

Dans le cas de la France, il serait probablement raisonnable de choisir un plafond de l'ordre de 3% si l'on ne souhaite pas que l'indice d'abordabilité français soit élevé par rapport à ce qui se pratique à l'étranger.

d) Rationalité économique dans le choix des aides pour l'eau (cohérence avec les autres politiques sociales pour les dépenses d'eau)

Dans le cadre national, il existe un système d'aides curatives fournies par les FSL selon lequel les dettes d'eau des ménages démunis sont prises partiellement en charge par le abandon de créance ou aide.¹⁷⁴ Compte tenu du fait que le volet eau du FSL ne verse généralement une aide pour l'eau que lorsque le demandeur endetté a un revenu inférieur à 1.5 fois le RMI et que cette aide représente environ le tiers de la facture impayée pour le cas des allocataires RMI, il serait possible de se fonder sur le même revenu pour fixer le plafond d'abordabilité de l'eau. En l'occurrence, une personne seule ayant un revenu de $418 \times 1.5 = 627$ €/mois (ce qui correspond à peu près au niveau de pauvreté à 50% du revenu médian : 657€/mois) et qui a une dépense d'eau de 21 €/mois serait considérée comme étant à la limite pour une intervention du FSL. On peut en déduire que l'indice d'abordabilité de 3.35% ($21/627$) est un plafond pour le système d'aides curatives. Par analogie avec la pratique des FSL, lorsque le demandeur a un revenu de 418 €/mois, on pourrait envisager de lui verser une aide préventive pour l'eau si sa dépense pour l'eau de 21 € est supérieure à 3.35% de son revenu, c.-à-d. $3.35\% \times 418 = 14$ €/mois. L'aide serait donc de 7 € (33%) dans le cas de l'allocataire RMI.

¹⁷² Ce niveau a été déduit par analogie avec le plafond de 10% pour les dépenses d'énergie. Lorsque le plafond de 3% pour l'eau a été choisi, 9% de la population anglaise dépassait ce plafond.

¹⁷³ Sur 16 pays d'Europe de l'Ouest, l'indice pour les ménages de 3 personnes consommant 120 m³ est compris entre 2.1 et 3% dans 11 cas. Voir Henri Smets : *De l'eau potable à un prix abordable*, Editions Johanet, Paris, 2009.

¹⁷⁴ Ces systèmes sont analysés dans Henri Smets : *Prise en charge des dettes d'eau des usagers démunis en France*, Editions Johanet, Paris, 2008.

e) Équité par rapport aux autres ménages

L'équité voudrait que l'on ne demande pas aux ménages pauvres de dépenser proportionnellement pour l'eau beaucoup plus que ce que la plupart des personnes dépensent en France¹⁷⁵. Le plafond d'abordabilité pourrait être fixé au niveau de l'indice d'abordabilité qui n'est dépassé que par 5% des usagers en l'absence de mesures sociales d'aide pour l'eau. Sachant que l'indice pour les ménages situés au seuil de pauvreté de 50% du revenu médian est de 2.92% (6.2% de la population) et que pour le seuil de pauvreté de 40%, il est de 3.65% (2.2% de la population), la valeur de l'indice qui n'est dépassée que par 5% de la population serait d'environ 3.1%.

f) Plafonnement des dépenses d'eau des ménages

On pourrait aussi considérer qu'il est inéquitable de demander à un ménage démuné (revenu de 40% du revenu médian) de dépenser pour l'eau beaucoup plus en proportion de ses revenus que ne le fait un ménage médian. Sachant qu'un ménage médian en France dépense de 1% à 1.5% de son revenu pour l'eau, il paraîtra sans doute peu équitable qu'un ménage démuné soit obligé de dépenser beaucoup plus que 3% à 3.25% (montant compris entre $1/0.4 = 2.5\%$ et $1.5/0.4 = 3.75\%$).

Une approche similaire consiste à prendre comme budget maximal pour l'eau le budget pour l'eau d'une personne ayant un revenu de 40% du revenu médian. Si l'on évalue à 360 €/an ce qu'un ménage médian (1.8 uc) dépense pour l'eau, l'indice d'abordabilité pour un ménage médian est de 1.1% ($360 / 18165 \times 1.8$). Dès lors, l'indice maximal pour un ménage démuné serait de 2.75% ($1.1\%/0.4$) en supposant que le ménage démuné consomme autant d'eau que le ménage médian.

g) Synthèse des différentes approches pour choisir un plafond d'abordabilité

De l'ensemble de ces considérations, il apparaît qu'un plafond d'abordabilité de l'eau de l'ordre de 3 à 3.5% pour une consommation normale en France serait probablement un choix approprié. La valeur précise retenue dépendra des mesures prises en cas de dépassement de ce plafond et des modalités de calcul (par exemple, volume d'eau consommé entrant en ligne de compte en fonction de la taille des ménages). Des aides partielles pourraient être données aux ménages dès que l'indice dépasse 3% et des aides plus importantes seraient fournies aux plus démunés pour éviter de franchir le plafond de 3.5%.

Connaissant le plafond d'abordabilité, il est possible de calculer le prix de l'eau au-delà duquel une action d'aide serait éventuellement nécessaire. Dans le cas d'un ménage de 3 personnes ayant un revenu de 40% du revenu médian et pour un plafond d'abordabilité de 3%, ce prix est de 3.27 €/m³. Les Tableaux A 13 et A 14 et la Fig. A7 donnent le prix de

¹⁷⁵ Dans le rapport "Assessing the impact of public regulation and private participation on water affordability for poor households : An empirical investigation of the French case" (May 2006), Arnaud Reynaud estime que 4.3% des ménages en France ont dépensé plus de 3% de leurs revenus pour l'eau en 2001.

l'eau au-delà duquel une aide serait éventuellement donnée en fonction du plafond d'abordabilité retenu (ménages très démunis dans des régions d'eau chère).

Cette approche classique fondée sur les dépenses de consommation des ménages ou sur le revenu effectivement disponible n'est pas la seule envisageable. On serait plus proche de la réalité sociale si l'accent était mis sur le "reste à vivre" des ménages pauvres en tenant compte du fait que le ménage a ou non accès aux logements sociaux du parc. Dans certains cas, un ménage doit consacrer jusqu'à 50% de ses revenus rien que pour se loger et il ne lui reste presque rien pour vivre ¹⁷⁶. S'il reçoit une facture d'eau, il ne peut pas la payer sans réduire ses dépenses de nourriture.

Tableau A13

LIMITES D'INTERVENTION POUR L'AIDE POUR L'EAU
(consommation normale de 120 m³ pour un ménage démunis de 3 personnes)

<i>Plafond d'abordabilité choisi (%)</i>	<i>Prix de l'eau (€/m³) au-delà duquel une aide serait donnée pour une personne ayant un revenu de 40% rev.médian</i>	
		<i>RMI</i>
2.50	2.72	1.98
2.75	3.00	2.18
3.00	3.27	2.38
3.25	3.54	2.58
3.50	3.81	2.78
3.75	4.09	2.98
4.00	4.36	3.17

Base : ménage de 1.8 uc ; revenu annuel : 13 079 € (40% du revenu médian en 2007) ou 9 522.6 € (RMI).

Exemple : *Pour un plafond d'abordabilité de 3.25%, une aide préventive pour l'eau serait nécessaire dès que l'eau coûte plus de 3.54 €/m³ pour un ménage dont le revenu est de 40% du revenu médian. Si le revenu n'est que le RMI (RSA socle), l'aide sera requise si l'eau coûte plus de 2.58 €/m³. Seule une partie des personnes ayant 40% du revenu médian sont susceptibles de recevoir une aide pour l'eau.*

¹⁷⁶ En 2006, les locataires du premier décile de revenu du parc public de logements dépensaient 21.5% de leurs revenus pour le loyer et charges tandis qu'ils dépensaient 39.1 % de leurs revenus dans le parc privé.

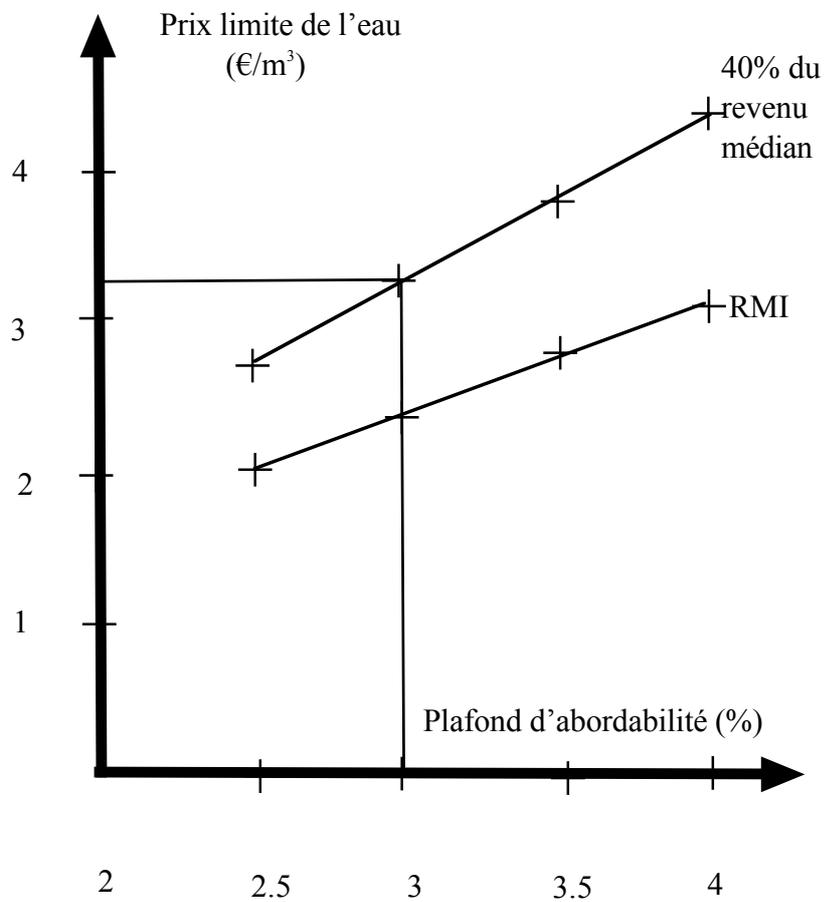


Fig. A8. PRIX AU-DELÀ DUQUEL UNE AIDE PRÉVENTIVE SERAIT NÉCESSAIRE
 (la dépense pour 120 m³ d'eau dépasse 3% du budget du ménage allocataire RMI si le prix de l'eau dépasse 2.38 €/m³)

Tableau A14

LIMITES D'INTERVENTION POUR L'AIDE POUR L'EAU
(consommation réduite de **80 m³** pour un ménage démuné de 3 personnes)

<i>Plafond d'abordabilité choisi (%)</i>	<i>Prix de l'eau (€/m³) au-delà duquel une aide serait donnée pour une personne ayant un revenu de</i>	
	<i>40% rev.médian</i>	<i>RMI</i>
1.50	2.45	1.79
1.75	2.86	2.08
2.00	3.27	2.38
2.25	3.68	2.68
2.50	4.09	2.98
2.75	4.49	3.27
3.00	4.90	3.57
3.25	5.31	3.87
3.50	5.72	4.17
3.75	6.13	4.46
4.00	6.54	4.76

*Base : ménage de 1.8 uc ; revenu annuel : 13 079 € (40% du revenu médian en 2007)
ou 9 522.6 € (RMI).*

Exemple : *Pour un plafond d'abordabilité de 3% portant sur une consommation réduite de 80 m³, une aide préventive pour l'eau ne serait requise que si l'eau coûterait plus de 4.90 €/m³ pour un ménage dont le revenu est de 40% du revenu médian. Si le revenu n'est que le RMI, l'aide ne serait requise que si l'eau coûte plus de 3.57 €/m³. Cet exemple montre l'incidence du choix du volume d'eau sur le calcul du seuil d'intervention. Dans le cas de Paris, il n'y aurait aucune aide à verser aux allocataires RSA socle-RMI puisque le prix de l'eau (3.1 €/m³) est inférieur à 3.57 €/m³. En banlieue, la situation est différente puisque le prix moyen dépasse 4 €/m³.*

A3.3 Tarification équitable

L'acceptabilité d'un prix de l'eau dépend à la fois du caractère objectivement abordable de l'eau pour l'usager et du caractère subjectivement "équitable" de la tarification compte

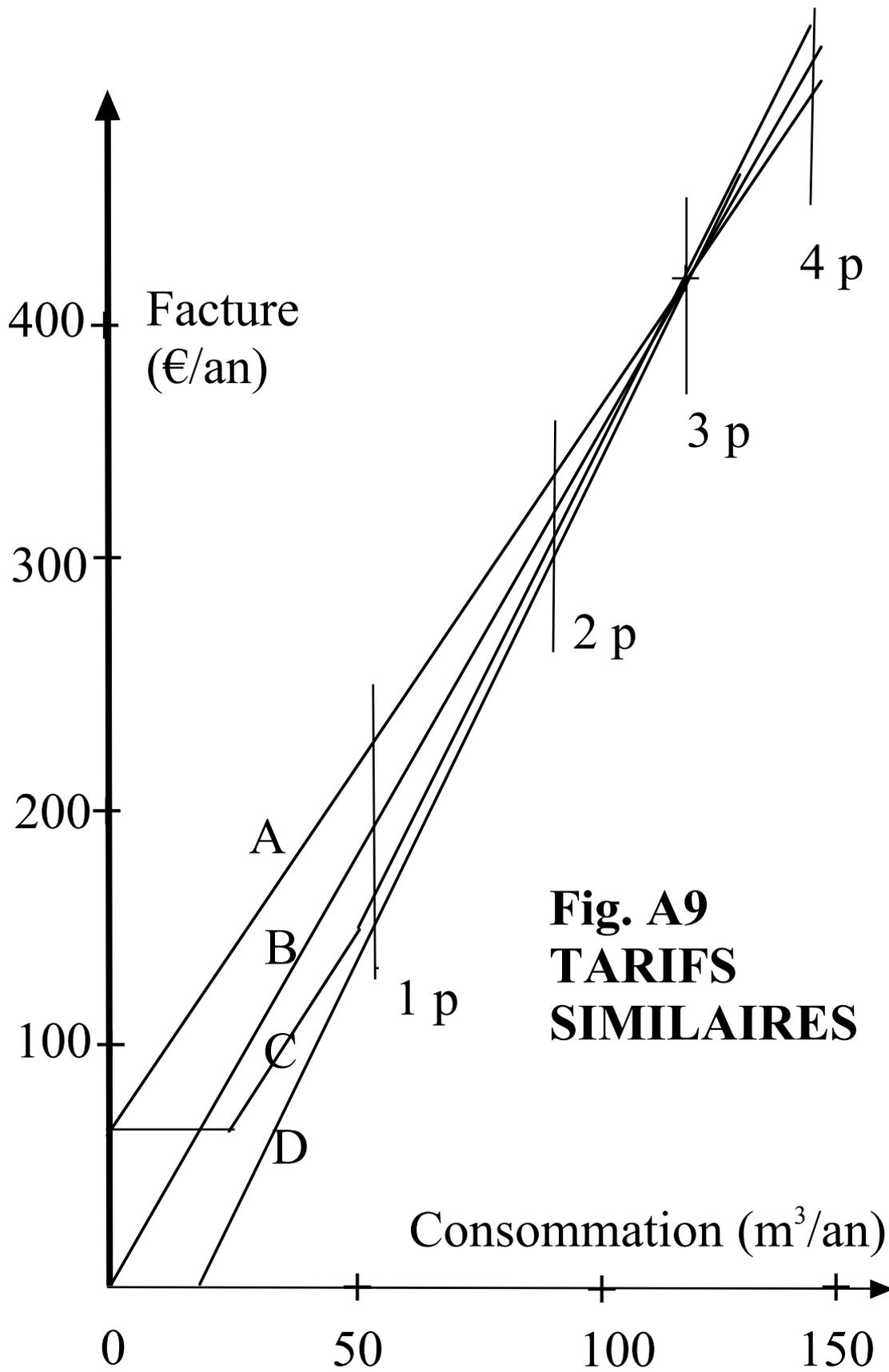


Fig. A9
TARIFS
SIMILAIRES

tenu des tarifs applicables aux autres usagers. De plus, les usagers domestiques n'acceptent pas de payer un surprix du fait des pollutions d'origine agricole (nitrates et pesticides) ou de l'épuisement des sources traditionnelles d'alimentation en eau.

Le système traditionnel de tarification avec une part fixe et une part variable (Courbe A de la Fig. A.9) est favorable aux ménages de 4 personnes et plus et est défavorable aux ménages d'une personne. Les ménages pauvres sont de manière prédominante des ménages assez petits (Annexe 1), qui consomment assez peu d'eau et qui payent leur eau à un prix moyen plus élevé avec ce système. Les ménages aisés consomment plus d'eau du fait de leur mode de vie, sont plus nombreux en moyenne et ont des usages coûteux en eau (arrosage et piscine). Avec la tarification traditionnelle, ils bénéficient d'un prix moyen plus faible et les ménages pauvres subventionnent d'une certaine manière la consommation d'eau des ménages aisés (la part fixe joue le rôle d'un impôt par capitation). .

Pour corriger cette situation, il est possible de supprimer la part fixe et de revenir à la tarification proportionnelle (Courbe B) utilisée en Europe de l'Est et quelques villes françaises.

Une solution plus radicale serait de mettre en place une première tranche à prix réduit ou nul (Courbes C et D) tout en maintenant un prix unitaire normal au delà d'un seuil de 15 à 30 m³/an. Ces solutions drastiques (Courbe C) sont mises en oeuvre en Belgique et correspondent à une philosophie selon laquelle chacun doit recevoir un minimum d'eau. On peut y ajouter un seuil de perception de 50 m³ par an ou de 125 €/ an pour augmenter la contribution des logements sous-occupés.

On constatera (Fig. A9) que ces tarifications offrent un avantage sensible aux ménages d'une personne mais rien de très significatif pour les ménages habituels. Dans le cas de Paris, ces méthodes sont de faible utilité car la facture d'eau est généralement proportionnelle à la surface habitée, pas au volume consommé. Mais rien n'empêche de pratiquer une tarification proportionnelle et d'abolir la partie fixe au nom du principe du prix unique pour tous. La pratique parisienne est très proche de cette solution.

Annexe 4

L'ACCÈS À L'EAU SELON LA MAIRIE DE PARIS

Le Règlement du service public de l'eau de Paris contient en introduction l'énoncé de la politique d'accès à l'eau de la Ville :

“La Ville de Paris s'engage à rendre effectif le **droit à l'eau** pour toutes les Parisiennes et tous les Parisiens*. Elle met en œuvre une série d'actions pour faciliter l'accès à l'eau, en particulier pour les personnes les plus démunies :

1. Aider à payer la facture d'eau par des mesures d'aides préventives propres à Paris pour le paiement des charges locatives** ; par des mesures d'aides curatives, notamment pour le paiement des impayés de charges d'habitation via le Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL). Ce fonds est abondé par Eau de Paris ; par des reports d'échéance, si nécessaire, pour le paiement des factures d'eau ; par la mise en place d'un correspondant solidarité eau.
2. Éviter les coupures d'eau. **La Ville de Paris met tout en œuvre pour éviter les coupures d'eau dans les immeubles dès lors que des personnes y résident.*****
3. Accueillir le public dans les PIMMS (Point d'Information et de Médiation Multi Services) spécialisés dans la résolution des difficultés de recouvrement, par des acteurs sociaux formés aux nouvelles formes de précarité urbaine et aux dispositifs administratifs.
4. Écouter et prendre en compte les préoccupations de chacun via les associations de représentants des occupants et des bailleurs sociaux, membres de l'Observatoire de l'eau.
5. Mettre à disposition des personnes sans-domicile fixe, via le Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris ou lors des maraudes, des plans indiquant les nombreux points d'eau de la capitale ou leur distribuer de l'eau, à l'aide de jerricans, particulièrement en cas de canicule.”

REMARQUES SUR CE TEXTE :

*Le Règlement aurait pu inclure après la première phrase le texte : “En particulier, la Ville de Paris veille à la mise en œuvre de la disposition selon laquelle : “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 (Code de l'environnement, art. L210-1).

**Le Règlement aurait pu être plus explicite en ajoutant : “ notamment par le versement d'une allocation solidarité eau aux ménages démunis” .

***Cet engagement paraît excessif. La coupure d'eau doit rester applicable dans le cas des ménages aisés qui négligent de payer leur eau mais en revanche, il ne faut pas prendre en otage les occupants (désaccord avec le bailleur ou le syndic).



De l'eau gratuite pour chacun

Annexe 5

LA LÉGALITÉ DU TARIF SOCIAL DE L'EAU

La loi française prévoit le droit à une aide pour les fournitures d'eau, d'électricité, de gaz et de téléphone aux ménages démunis¹⁷⁷. Pour chaque fluide, des dispositions particulières ont été adoptées pour mettre en œuvre une tarification différenciée en fonction du revenu de l'utilisateur, sauf pour l'eau. La question qui se pose est de savoir si une décision de tarification de l'eau de nature "sociale" prise par une municipalité risquerait d'être annulée par le Conseil d'État au nom de la rupture du principe d'égalité devant le service public. Par tarif social, on entend un prix de l'eau qui varie avec le revenu de l'utilisateur comme c'est le cas pour l'électricité.

En France, il y a actuellement peu de cas où des catégories différentes d'utilisateurs de l'eau bénéficient de tarifs différents pour l'eau. Mais il en existe¹⁷⁸ et certaines d'entre elles ont même reçu le soutien du Conseil d'État. Par exemple, celui-ci a validé la tarification familiale¹⁷⁹ et il a instauré deux tarifs selon l'existence ou non d'une piscine chez l'utilisateur¹⁸⁰. Il a accepté en son temps des tarifs différents pour les usages ordinaires et les usages municipaux¹⁸¹ ou pour les usages domestiques et les usages agricoles¹⁸². Il a validé que

¹⁷⁷ CASF, L 115-3.

¹⁷⁸ La municipalité de Venelles a mis en œuvre dès janvier 2007 la fourniture "gratuite" de 10 m³/an par abonné personne physique (3 050 familles, allocation non reconduite en 2009) et de 20 m³/an s'il y a un adulte handicapé non imposable (23 familles en déc. 2009) (rabais sur l'eau de 0.93 euros/m³ mais pas de rabais sur l'assainissement).

¹⁷⁹ Dans un arrêt Commune de Bougnon (12 juillet 1995, N° 157 191), le Conseil d'État avait validé une tarification "selon les modalités suivantes en ce qui concerne la "consommation familiale" : 3.5 m³ par personne et par mois de résidence au prix de 2.50 F le m³, au-delà du quota ainsi désigné, le prix du m³ passe à 10 F." Il s'agit d'une forme de tarification familiale fondée sur un quota d'eau à bas prix par personne et non par abonné. Le Conseil d'État a donc autorisé des quotas annuels différents auxquels s'appliquent des tarifs identiques.

¹⁸⁰ Le Conseil d'État décide qu'est légale l'obligation de versement d'une cotisation annuelle supplémentaire pour les usagers d'un service public industriel et commercial de distribution d'eau pour le motif qu'il alimente une piscine (CE, 14 janvier 1991, Bachelet) bien que ceci n'ait pas d'influence sur le service.

¹⁸¹ De nombreux règlements de service mettent encore en vigueur la disposition : "Le Service des Eaux peut consentir à certains abonnés, dans le cadre de conventions particulières, un tarif différent de celui défini à l'article précédent. Dans ce cas, il est tenu de faire bénéficier des mêmes conditions les usagers placés dans une situation identique à l'égard du service. Peuvent faire l'objet d'abonnements spéciaux donnant lieu à des conventions particulières : 1. Les abonnements dits "abonnements communaux" correspondant aux consommations des ouvrages et appareils publics (fontaines, bornes fontaines et prises publiques, lavoirs, abreuvoirs, urinoirs publics, bouches de lavage, d'arrosage et d'incendie, réservoirs de chasse des égouts).

¹⁸² La Cour administrative d'appel de Bordeaux (Commune de Cilaos, 28 oct. 2003) a considéré que la fixation de tarifs différents pour un même service rendu sur la base de différences de situation ou de considérations d'intérêt général (soutien à l'agriculture) ne saurait autoriser une municipalité à vendre l'eau aux agriculteurs à 0.18F/m³ et aux usagers domestiques à 2.7 à 3.6 F/m³. Cet arrêt admet implicitement qu'une faible modulation tarifaire serait permise.

l'abonnement à l'eau prene en compte le nombre de logements chez l'abonné en plus de la consommation.¹⁸³ Il existe donc un grand nombre de solutions possibles, le principe d'égalité étant appliqué par le Conseil d'État avec une certaine souplesse.

Selon le Conseil d'État¹⁸⁴, «la fixation de tarifs différents applicables, pour un même service rendu, à diverses catégories d'usagers d'un service public implique, à moins qu'elle ne soit la conséquence nécessaire d'une loi, qu'il existe entre les usagers des différences de situation appréciables ou que cette mesure soit justifiée par une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service». Dans le cas du service de l'eau, il n'y a pas de différences de situation entre alimenter en eau potable un ménage démuné et un ménage non démuné. De même, il n'y a pas de nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service car ces conditions sont identiques pour un ménage démuné ou non démuné dans le même immeuble. La seule exception envisageable est donc l'existence éventuelle d'une loi autorisant une discrimination tarifaire.

Depuis 2006, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) a introduit en droit français le droit à l'eau à un prix abordable¹⁸⁵. Elle reconnaît à chaque personne physique le droit à accéder à l'eau «dans des conditions économiquement acceptables» pour l'alimentation et l'hygiène. Dans beaucoup de municipalités, l'eau est devenue inabordable pour les personnes les plus démunies. Que faire dans ce cas ?

La solution la plus simple pour mettre en œuvre la LEMA consiste à mettre en place un tarif progressif pour tous qui soit conçu de façon telle que la consommation pour des besoins essentiels soit à un prix abordable. Cette solution égale pour tous a été mise en œuvre dans de très nombreux pays sous forme d'une première tranche de consommation à bas prix. La LEMA l'autorise à partir du 2010 même si, en fait, elle était déjà utilisée en France depuis longtemps. Cette solution¹⁸⁶ a été critiquée car elle conduit à augmenter considérablement le prix unitaire des tranches élevées et est complexe à mettre en œuvre s'il faut tenir compte de la taille du ménage. Par ailleurs, elle aboutit à aider sans motif une majorité de ménages qui peuvent parfaitement supporter de payer le prix de l'eau.

¹⁸³ CE, 14 oct. 2009 (Saint-Jean-d'Aulps). Arrêt rendu à une époque précédant l'adoption de la LEMA. Bull. Jur. Coll. Locales, n°10/09, p.701.

¹⁸⁴ Prix de la traversée du pont de l'île de Ré (CE, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques).

¹⁸⁵ La loi sur l'eau et les milieux aquatiques n°2006-1772 du 30 décembre 2006 (LEMA) crée un droit individuel à un bien essentiel et fait figurer en tête de la loi une dimension sociale jusque là peu développée. Le texte de l'art. 1 est : « Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et 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 ».

¹⁸⁶ Il serait possible, par exemple, d'attribuer 80 m³ à prix réduit de 17% à chaque ménage parisien, soit une ristourne de 40 €. Le SEDIF envisage de donner une ristourne maximale de 180 x 0.19 € = 34 € par ménage.

La solution de créer une tarification réduite pour l'eau des seuls ménages démunis¹⁸⁷ a été mise en avant mais soulève des interrogations car elle paraît ignorer le principe de l'égalité devant le service public qui s'applique à la distribution d'eau par des services publics industriels et commerciaux (SPIC).

La jurisprudence constante du Conseil d'État contre la discrimination tarifaire basée sur le revenu des usagers est d'application sauf si cette tarification est la conséquence nécessaire¹⁸⁸ d'une loi ou dans le cas des services publics administratifs¹⁸⁹. Plusieurs lois ont déjà été prises dans ce sens et d'autres sont en préparation car la tarification sociale a beaucoup d'avantages pour les finances publiques.

Pour l'eau, la loi LEMA a instauré le droit à l'eau dans "des conditions économiquement acceptables". Si l'on veut limiter l'action sociale aux seuls ménages démunis, deux solutions sont envisageables : fournir une allocation de solidarité pour l'eau ou créer un tarif réduit ciblé. Dans les deux cas, il peut s'agir, par exemple, du versement d'un montant forfaitaire destiné à réduire les dépenses du ménage démuné pour l'eau. L'allocation est versée à l'utilisateur qui paye la facture entière tandis que le tarif réduit sert à alléger le montant de la facture d'eau.

Pour respecter la disposition selon laquelle les SPIC doivent équilibrer leurs recettes et leurs dépenses¹⁹⁰ (pas de subventions), les pouvoirs publics peuvent verser aux plus démunis une allocation pour leur permettre de payer leur eau. Cette solution répond à l'objectif social mais pas au texte de la LEMA qui vise l'accès à l'eau et non pas l'accès à une aide pour l'eau (qui relève d'une logique d'assistance)¹⁹¹. De plus, la LEMA ne fait pas allusion à cette disposition préexistante et n'offre pas de moyens de financement de cette allocation. L'allocation eau fait actuellement l'objet de débats en vue d'adopter une loi pour financer un

¹⁸⁷ Cette solution convient mieux dans les zones où les compteurs d'eau sont nombreux. A Paris, on pourrait se contenter de donner à chaque ménage démuné un rabais forfaitaire pour l'eau qui serait versé par le distributeur aux allocataires de minima sociaux sur demande (comme pour la prime à la cuve). Une meilleure solution est de charger la CAF de verser l'allocation financée par la Mairie ou le rabais financé par le distributeur.

¹⁸⁸ Le Conseil d'État n'exige pas que la mesure en cause soit la conséquence "explicite" mais seulement la conséquence "nécessaire" d'une loi. Le flou sur la portée des dispositions de la LEMA ne justifie pas le rejet de la tarification sociale.

¹⁸⁹ La discrimination tarifaire fondée sur le revenu des usagers a été autorisée par le Conseil d'État (commune de Gennevilliers et commune de Nanterre, 29 décembre 1997) pour les services publics administratifs après un retournement de jurisprudence.

¹⁹⁰ Selon l'art. L 2224-1 du CGCT : « Les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes doivent être équilibrés en recettes et en dépenses ». Il est interdit aux communes de prendre en charge sur leur budget propre des dépenses au titre de ces services (art. L. 2224-2). Ceci implique que seuls les usagers du service doivent en supporter le coût sauf si une loi en dispose autrement. D'autre part, les services de l'eau n'ont pas à subventionner les services municipaux tels que écoles ou hôpitaux en leur consentant un tarif réduit. La seule exception est pour l'eau des bornes d'incendie.

¹⁹¹ CASF L 115-3 . "Dans les conditions fixées par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, au regard notamment de son patrimoine, de l'insuffisance de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques dans son logement." Il faut noter que cette liste ne contient que trois services.

nouveau système de solidarité. Cette allocation lorsqu'elle sera créée sera la conséquence nécessaire de l'art. L 115-3 du CASF bien plus que de la LEMA(art.1+ 57.1) même si ces lois ont la même finalité sociale.

La troisième solution consiste à créer deux prix pour la même facture d'eau délivrée au même endroit et à financer la solidarité entre usagers riches et pauvres par péréquation interne¹⁹². Cette solution a été anciennement censurée par le Conseil d'État car elle manquait de base juridique¹⁹³.

Les décisions anciennes du Conseil d'État en cette matière ne sont probablement plus d'application car la situation a complètement changé en 2006 avec l'adoption de la LEMA qui instaure le droit d'accéder à l'eau dans des conditions économiquement acceptables (et non pas de bénéficier de conditions économiquement acceptables pour procéder au paiement de la dépense d'eau). Ce qui est visé par la LEMA, ce n'est pas une nouvelle allocation sociale mais un prix plus abordable pour un public ciblé de la même manière qu'il existe un prix réduit pour l'électricité, le gaz et le téléphone.

La portée de la loi LEMA doit être évaluée dans son ensemble : l'art. 1 décrit l'objectif

¹⁹² Henri Smets : Le rôle des municipalités et des collectivités territoriales dans la mise en œuvre du droit à l'eau, *Droit de l'environnement*, Revue mensuelle d'activité juridique, n° 146, pp. 52-61 (mars 2007/2).

¹⁹³ Dans l'arrêt "Préfet de la Charente maritime" (7/12/1982, n° 23293, Lebon, p. 427), le CE a déclaré l'illégalité d'une délibération par laquelle un syndicat intercommunal accorde à certaines personnes âgées ou invalides des dégrèvements de la redevance. Il a rejeté la tarification sociale qui renvoie à la situation propre à l'abonné et pas à la situation de l'abonné vis-à-vis du service. Cette disposition ancienne ne s'impose plus aujourd'hui. Texte de l'arrêt : "Considérant qu'en égard à la nature de la redevance d'assainissement et aux règles fixées par les articles L 372-6 et suivants du code des communes pour la gestion des réseaux d'assainissement et des installations d'épuration publics, les collectivités chargées de l'exploitation de ce service industriel et commercial ne peuvent légalement, sous réserve des dispositions des articles R 372-11 et R 372-12, appliquer des tarifs différents à certaines catégories d'usagers ; qu'ainsi, en accordant aux bénéficiaires de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité, ainsi qu'à certaines personnes âgées ou atteintes d'une invalidité les rendant inaptes au travail, les dégrèvements qui font l'objet des 3° et 4° de la délibération du 15 mars 1978, le comité du syndicat intercommunal a excédé ses pouvoirs".

à atteindre alors que l'art. 57.1 offre de manière explicite¹⁹⁴ une manière d'y parvenir.¹⁹⁵ Les catégories d'usagers payent des prix différents, ce qui justifie l'existence de par la loi d'une discrimination tarifaire.

Le défaut de cette solution est qu'elle met le coût de la mesure sociale à charge des personnes non démunies qui doivent donc payer plus que le prix du service qu'elles reçoivent¹⁹⁶. Cette objection concernant le dépassement du prix du service¹⁹⁷ ne peut pas prévaloir dans ce cas car l'écart de prix pour cette catégorie d'usagers sera très faible vu le poids dominant des consommations des usagers non aidés. Les estimations actuelles se réfèrent à une variation de 0.5% du prix normal de l'eau, niveau qui ne serait pas considéré suffisant pour justifier le rejet de cette approche par le Conseil d'État¹⁹⁸.

Dans le cadre de l'Union européenne, on aurait pu craindre que la discrimination tarifaire pour motifs sociaux soit jugée contraire au droit communautaire du fait de

¹⁹⁴ La LEMA a le défaut que son art. 57.1 ne détaille pas à quelles catégories d'usagers il est destiné. On ne peut pour autant en déduire que cet article n'a aucune application possible.

¹⁹⁵ L'art. 57.I de la LEMA instaure des différences tarifaires entre catégories d'usagers (et pas entre catégories d'usages tels que usages domestiques, industriels, agricoles) : "Toute fourniture d'eau potable, quel qu'en soit le bénéficiaire, fait l'objet d'une facturation au tarif applicable à la catégorie d'usagers correspondante" (CGCT L. 2224-12-1). Concernant la distribution d'eau potable par les réseaux, on ne voit pas de différences entre les installations municipales, scolaires, hospitalières, les logements sociaux, maisons de retraites, etc. Il s'agit d'usagers semblables qui devraient relever du même tarif (sauf si la loi le prévoit différemment). L'art 1 de la LEMA ne concerne pas les personnes morales. La tarification de l'eau à des tarifs très différents serait contraire au principe de la tarification au service rendu. La base juridique pour un tarif spécial communal a disparu en 2000 (ancien code des communes R 372.9 abrogé par le décret 2000-318). Il n'est plus permis d'obliger un distributeur par une disposition du contrat de délégation ou une régie à alimenter gratuitement en eau une borne fontaine, un lavoir, un urinoir, une école, un hôpital municipal ou une maison de retraite. Auparavant en 1997, le Tribunal administratif de Grenoble avait autorisé un tarif différent pour les écoles et les hôpitaux de la Commune d'Habère Poche (n° 962709, 25 septembre 1997). On trouve encore actuellement de nombreux règlements du service de l'eau contenant une discrimination tarifaire pour les abonnements spéciaux sans base juridique évidente. Seule l'eau pour la lutte contre l'incendie est gratuite (mais pas l'eau des bornes utilisée pour d'autres fonctions que la lutte contre un incendie tels que l'essai des réseaux, l'arrosage municipal, les entreprises du bâtiment, les prises illégales d'eau par les gens du voyage ou les forains lorsqu'il n'y a pas d'autres alimentations, etc.).

¹⁹⁶ En l'occurrence, le tarif de l'eau ne trouve pas sa contrepartie directe dans le service rendu aux usagers. Cet argument paraît sans fondement car l'écart de prix est trop faible pour que l'argument puisse être défendu.

¹⁹⁷ Il n'est pas possible de faire supporter les avantages consentis à certains usagers par d'autres usagers (CE : commune de La Ciotat (20 mars 1987) ; commune de Romainville (2 décembre 1987)).

¹⁹⁸ En 2001, Martine Long exprimait l'opinion : "Nul doute que sur le fondement du droit à l'accès à certains services publics (L. 115-3 du Code de l'action sociale et des familles), le législateur sera amené de plus en plus à prévoir des dérogations à la règle de l'équilibre financier et la possibilité dans un souci d'égal accès de mettre en place des conditions d'accès privilégiées pour les plus démunis. C'est ce qui a eu cours, on l'a vu, en matière de transports publics et ce qui se profile pour le service public de la distribution de l'eau". Voir "*La tarification des services publics locaux*", LGDJ, Paris, 2001 (page 140).

l'instauration d'une dualité de prix. Le Gouvernement français n'est pas de cet avis¹⁹⁹ et d'ailleurs le Protocole n°9 au Traité de Lisbonne reconnaît que le caractère abordable de l'eau est une valeur commune de l'Union.

En conclusion, la tarification sociale peut être considérée comme la conséquence nécessaire de la LEMA compte tenu des art. 1 et 57.1 de cette loi. Il paraît donc peu vraisemblable que le Conseil d'État annule une décision de création d'un tarif social prise par une municipalité. En effet, le Conseil d'État qui a déjà accepté la tarification sociale (discrimination selon le revenu) pour les services publics administratifs, a peu de raisons de rejeter la tarification sociale pour l'eau alors qu'elle est déjà en vigueur pour l'électricité, le gaz et le téléphone.

Cette évolution probable était déjà annoncée dès 2001 par le Prof. M. Long. Interrogés en 2007 par la FNCCR, les Prof. Moreau et Billet ont exposé : « Il ne paraît donc pas juridiquement déplacé de soutenir l'idée qu'une discrimination entre usagers domestiques fondée sur des critères sociaux est « la conséquence nécessaire d'une loi », ainsi que le requiert la jurisprudence²⁰⁰. En conséquence, *il paraît raisonnable de conclure que la tarification sociale de l'eau n'est plus a priori illégale* et que la jurisprudence «Préfet de la Charente maritime» de 1982 est probablement dépassée. Le dernier rapport du Conseil d'État sur l'eau traite abondamment de ce sujet d'actualité et ne prend pas position contre la tarification sociale. Il plaide même en faveur de la tarification sociale ou d'une aide directe (Encadré 3).

¹⁹⁹ En réponse à une question écrite posée par le sénateur Joël Bourdin (publiée dans le JO Sénat du 07/04/2005. Idem en réponse à une question formulée par le député Jean-Louis Masson le 7 mai 2007), le ministère de l'Intérieur expose : « L'instauration de discriminations tarifaires en fonction des ressources des familles ne serait pas susceptible d'entrer en contradiction avec le droit communautaire, dans la mesure où ces différences tarifaires se fondent sur des préoccupations d'un autre ordre que purement économique. Elles constituent souvent une condition d'application du principe d'égalité dans la mesure où elles permettent l'accès de tous au service, sans distinction d'origine sociale. Elles peuvent ainsi être interprétées comme entrant dans l'objet même du service public ».

²⁰⁰ Jacques Moreau et Philippe Billet : Prix de l'eau : discrimination en fonction des catégories d'usagers et tarification sociale, FNCCR (2007), «Une telle discrimination sociale peut facilement apparaître comme une « conséquence nécessaire » de la LEMA, dès lors que l'article 1er de la loi pose le principe d'un droit à l'eau, le décline en précisant son contenu qui constitue autant de limites à ce droit (pour l'alimentation et l'hygiène) et en marque les conditions d'application (conditions économiquement acceptables par tous). Il ne paraît donc pas juridiquement déplacé de soutenir l'idée qu'une discrimination entre usagers domestiques fondée sur des critères sociaux est « la conséquence nécessaire d'une loi », ainsi que le requiert la jurisprudence.»

Annexe 6

MANIFESTE DES ONG POUR LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'EAU

1. L'OBUSASS (Observatoire des usagers de l'assainissement de l'Île-de-France), la CNL (Confédération nationale pour le logement), la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, l'UNAF (Union nationale des associations familiales) et la CLCV Paris Île-de-France ont signé un "Manifeste pour la mise en œuvre du droit à l'eau" qui a aussi été signé par d'autres ONG.

Les grandes lignes de ce manifeste sont :

- Appliquer le principe édicté dans la LEMA : définition d'un seuil inabordable fixé à 3% du budget du ménage ;
- Créer une allocation eau ouvrant un droit à une aide si le seuil de 3% est dépassé ;
- Mettre en œuvre un système fiable et efficace de distribution de l'aide géré par les Caisses d'allocation familiale;
- Élargir le financement à l'ensemble des acteurs concernés (syndicats de distribution et d'assainissement, collectivités territoriales, régies et délégations, Régions et État) et organiser les péréquations géographiques;
- Élaborer un projet de loi garantissant la mise en œuvre effective du droit à l'eau.

2. La Coalition Eau qui regroupe 29 associations a pris la position suivante ²⁰¹ :

"La Coalition Eau appuie les initiatives parlementaires et ministérielles visant à rendre plus abordable le prix de l'eau et de l'assainissement en France comme à l'international. Elle demande que *la facture d'eau et d'assainissement d'un ménage en France ne dépasse pas 3% de son budget* et qu'une aide soit effectivement accordée à tous les usagers abonnés ou non au service de l'eau s'ils sont en situation de précarité (art. 1 de la loi n° 90-449 visant à la mise en œuvre du droit au logement). Le volume global de cette aide pourrait représenter *environ 1% des dépenses d'eau et d'assainissement* dans le cas de la France.

La Coalition Eau considère que les maires peuvent déjà prendre de nombreuses mesures dans ce domaine mais qu'ils n'ont pas accès à tous les instruments nécessaires pour en assurer le financement.

La Coalition souhaite vivement que les parlementaires entament un débat pour promouvoir la mise en place des aides et/ou des modalités tarifaires les plus justes et les plus efficaces dans le secteur de l'eau et de l'assainissement"

²⁰¹ Texte adopté par la Coalition Eau, ADEDE, ACAD, Eau Vive (déc. 2009).



Poussez sur le bouton et l'eau coule...

Annexe 7

PROJET DE TEXTE LÉGISLATIF POUR INSTAURER UNE CONTRIBUTION AU SERVICE PUBLIC DE L'EAU (à mettre à jour en septembre 2010)

La proposition en discussion²⁰² a pour objet d'autoriser la création d'une "contribution au service public de l'eau" d'un montant assez faible (0.5% du prix de l'eau) analogue à celle existant pour l'électricité dans le but d'alimenter un fonds national qui viendrait en aide aux personnes dont les dépenses d'eau seraient élevées au regard de leur revenu. Les détails feront l'objet d'un décret et la mise en œuvre est prévue pour 2012. Le texte de cette proposition sera soumis à l'Assemblée nationale en septembre 2010.

Proposition de texte (avril 2010)

I. A la section 2 du chapitre IV du titre II du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales est inséré après l'article L. 2224-12-3, un article L. 2224-12-3-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 2224-12-3-1. – I. - Pour l'application du droit d'accès à l'eau dans des conditions économiquement acceptables par tous mentionné à l'article L. 210-1 du code de l'environnement, une allocation de solidarité pour l'eau peut être 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.

« II. – Les allocations mentionnées au I. sont financées par une taxe intitulée « contribution au service public de l'eau » dont le taux est fixé à 0,5 % et dont l'assiette est le montant des redevances pour services rendus perçues sur la facture d'eau par les services publics d'eau potable et d'assainissement.

« La taxe est recouvrée auprès des abonnés par le service assurant la facturation de l'eau et, le cas échéant par le service assurant la facturation de l'assainissement, selon les dispositions applicables aux redevances d'eau et d'assainissement, pour le compte de l'agence de l'eau mentionnée à l'article L. 213-8-1 du code de l'environnement et, dans les départements

²⁰² Le député André Flajolet, président du Comité national de l'eau, projette de déposer à l'automne une proposition de loi qui plafonnerait le budget « eau » des plus démunis à 3% de leurs revenus. L'impact de la mesure, que financerait l'ensemble des usagers, est évalué entre 50 et 80 millions par an. « Soit au grand maximum, 1% de la facture », *Gazette des communes*, 14 juin 2010. Selon le MEEDDM; "Le gouvernement français entend défendre prochainement devant le Parlement, une proposition de loi visant à rendre ce droit pleinement effectif en corrigeant les inégalités sociales et territoriales. Le traitement des impayés d'eau pourrait ainsi être complété par un dispositif préventif pour soulager les personnes dont le poids de la facture d'eau pèse sur leurs faibles revenus."

d'outre-mer, pour le compte de l'office de l'eau mentionné à l'article L. 213-13 du même code.

« La taxe est exigible à l'encaissement de la facture d'eau.

« Les obligations déclaratives, les modalités de recouvrement et de contrôle de la taxe par l'agence de l'eau auprès des services, ainsi que les modalités de présentation, d'instruction et de jugement des réclamations sont définies par les articles L. 213-11 à 213-11-11 et 213-11-13 à 213-11-16 du code de l'environnement.

« III. – L'agence de l'eau et l'office de l'eau versent les sommes encaissées au Fonds national d'aide au logement mentionné à l'article L. 351-6 du code de la construction et de l'habitation.

»

« IV. – Le montant de l'allocation de solidarité pour l'eau mentionnée au I. est calculé en fonction de dispositions définies par décret [en Conseil d'État] et prenant en considération :

« 1° les revenus des personnes concernées ;

« 2° le prix moyen de l'eau communal ou, à défaut, départemental ;

« 3° un barème forfaitaire de consommation d'eau établi en fonction du nombre de personnes à charge vivant habituellement au foyer.

« Un arrêté du ministre chargé de l'environnement et du ministre chargé du logement définit les éléments mentionnés aux deux précédents alinéas ».

« V. – Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article. »

Annexe 8

LA NOUVELLE CONVENTION SOLIDARITÉ-EAU

Une Convention a été conclue le 28 avril 2000 entre l'État, l'Association des Maires de France, la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies et le Syndicat Professionnel des Entreprises de Services d'Eau et d'Assainissement.²⁰³ Ce texte est destiné à venir en aide aux personnes ayant des difficultés temporaires à payer leurs factures d'eau après étude des dossiers individuels. Les bénéficiaires sont "les ménages confrontés à des difficultés de paiement susceptibles d'entraîner une coupure d'eau", ce qui montre que le texte ne s'applique qu'aux ménages endettés pour l'eau.

La Convention garantit la fourniture d'eau pour une durée maximale de trois mois et organise le financement d'un mécanisme de prise en charge partielle ou totale des factures impayées d'eau par des fonds alimentés par les distributeurs d'eau et les pouvoirs publics. Les régies, les collectivités et l'État supportent au plus 4.57 M€ pour l'assainissement, les redevances et taxes et la gestion du système de prise en charge des impayés. Ce dispositif n'a aucun caractère obligatoire et est limité aux personnes dans l'impossibilité de payer leur eau ; il ne contient pas de critères d'attribution de l'aide et ignore les personnes qui payent leur eau et ont des difficultés particulières. La Convention est toujours d'application malgré les changements législatifs et réglementaires survenus depuis 2000.

Une nouvelle Convention nationale « solidarité eau » est en cours de discussion depuis 2008 entre le MEEDDM et l'Assemblée des Départements de France, l'Assemblée des Communautés de France, l'Association des Maires de France, la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies, la Fédération Professionnelle des Entreprises de l'Eau, la Fédération des Distributeurs d'Eau Indépendants. Elle tiendra compte du décret n° 2008-780 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau et des modifications introduites en 2010 (propositions de loi Cambon et Flajolet). Ce texte est important car il fixe les montants des aides, précise la portée des abandons de créance et limite les cas de coupure pour impayés.

²⁰³ La Convention Nationale Solidarité-Eau du 28 avril 2000 (Circulaire DAS/DSFE/LCE n° 2000-320 du 6 juin 2000 relative à la mise en place d'un dispositif départemental d'aide aux personnes et aux familles qui éprouvent des difficultés à acquitter leurs factures d'eau (conventions départementales solidarité eau), *B. O. Min. Emploi, n°2000-32*, a remplacé la Charte Solidarité-Eau du 6 novembre 1996.



Les nouvelles toilettes parisiennes sont également équipées pour fournir de l'eau fraîche aux promeneurs.

Annexe 9

SIGLES

AAH Allocation aux Adultes Handicapés
AAV Allocation d'Assurance Veuvage
ADIL Agence Départementale d'Information sur le Logement
AEEH Allocation d'Education d'Enfant Handicapé
AESN Agence de l'Eau Seine Normandie
ALF Allocation de Logement à caractère Familial
ALS Allocation de Logement à caractère Social
AME Aide Médicale d'État
API Allocation de Parent Isolé
APL Aide Personnalisée au Logement
ASI Allocation Supplémentaire Invalidité
ASF Allocation de Soutien Familial
ASS Allocation de Solidarité Spécifique
ASLL Accompagnement Social Lié au Logement
ASPA Allocation de Solidarité aux Personnes Agées
ASV Allocation Supplémentaire de Vieillesse
BAD Banque Asiatique pour le Développement
CAF Caisse d'Allocations Familiales
CASVP Centre d'action sociale de la Ville de Paris
CCAS Centre communal d'action sociale
CMU Couverture Maladie Universelle
CMUC Couverture Maladie Universelle Complémentaire
CNAF Caisse Nationale des Allocations Familiales
DALO Droit Au Logement Opposable
FSL Fonds de Solidarité du Logement
IDF Île-de-France
INSEE Institut National de la Statistique et des Études Économiques
LEMA Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques
OBUSASS Observatoire des usagers de l'assainissement de l'Île-de-France
OCDE Organisation de Coopération et de Développement Economiques
ONG Organisation non gouvernementale
PAJE Prestation d'Accueil du Jeune Enfant
PDALPD Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
PNUD Programme des Nations Unies pour le Développement
RMI Revenu Minimum d'Insertion
RSA Revenu Solidarité Active
SDF Personne sans domicile fixe
SRU (loi de) Solidarité et de Renouvellement Urbain
UC Unité de Consommation
ZUS Zone Urbaine Sensible

LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'EAU

Les solutions à Paris

Table des matières

Avant-propos par le Prof. Marc Gentilini

Synthèse

1. Introduction

1.1. Un problème d'actualité

2.2. Les objectifs de la Ville de Paris concernant le droit à l'eau et à l'assainissement

2. Diverses mesures pour favoriser l'accès à l'eau et à l'assainissement

2.1. Mesures pour faciliter l'accès à l'eau des populations vulnérables

a) L'accès public

b) L'accès dans les squats

c) L'accès dans les copropriétés en difficulté

d) L'accès dans les campings, zones de caravanes et aires
d'accueil des gens du voyage

e) L'accès dans les logements indignes

f) L'accès dans sur le lieu du travail et dans les bâtiments publics

g) L'accès dans les lieux ouverts au public

2.2. Mesures concernant la prise en charge des dépenses d'eau

a) Logements avec abonnement collectif à l'eau

b) Logements avec abonnement individuel à l'eau
Les coupures d'eau pour impayés

2.3. Une nouvelle mesure d'aide pour l'eau : l'allocation de solidarité eau de Paris

Calcul du montant d'une aide qui rendrait le prix de l'eau plus abordable

Création éventuelle d'un fonds de solidarité pour l'eau

2.4. Autres mesures pour faciliter l'accès à l'eau et à l'assainissement

a) Mesures tarifaires

- i) Prix unique de l'eau
- ii) Une partie fixe plus faible
- iii) Des frais annexes contrôlés
- iv) De l'eau et des toilettes gratuites pour tous
- v) Des facilités de paiement pour les ménages démunis

b) Mesures de solidarité

- i) Solidarité vis-à-vis des banlieues parisiennes
- ii) Solidarité vis-à-vis des zones rurales du bassin
- iii) Financement solidaire des investissements dans le secteur de l'eau et de l'assainissement

c) Mesures d'information et autres

- i) Un interlocuteur en permanence à l'écoute des usagers
- ii) Information sur les aides pour l'eau
- iii) Autres actions

2.5. Financement de l'accès à l'eau et à l'assainissement dans les pays en développement.

2.6. Synthèse : contribution des Parisiens à l'accès à l'eau pour tous

3. Évaluation de l'effectivité du droit à l'eau à Paris. Conclusions et recommandations

Encadré, figures et tableaux

Encadré 1. Le prix de l'eau et de l'assainissement à Paris

Encadré 2. Quelques bases du droit à l'eau en France

Encadré 3. Le Conseil d'État en faveur du droit à l'eau

Encadré 4. Position du Gouvernement français concernant le droit à l'eau

Encadré 5. L'aide préventive au logement au plan national

Encadré 6. Les aides préventives au logement de la Ville de Paris

Encadré 7. Les aides curatives au logement du Fonds de solidarité pour le logement

Encadré 8. Part de l'eau dans les dépenses de logement

Encadré 9. Mesures prises pour rendre effectif le droit à l'eau et à l'assainissement

Encadré 10. Recommandations

Figure 1. Comment faire pour que l'eau soit d'un prix abordable?

Figure 2. Financement des factures d'eau

Figure 3. Nombre de ménages aidés pour le logement
Figure 4. Volume des aides pour le logement
Figure 5. Nombre de ménages aidés à Paris
Figure 6. Comment réduire le prix de l'eau
Figure 7. Montant maximum du prix de l'eau pour limiter à 3% les dépenses d'eau
Figure 8. Couverture du prix de l'eau

Tableau 1. Les aides pour l'eau des FSL et des délégataires en Île-de-France
Tableau 2. Les aides pour l'eau à Paris en 2010
Tableau 3. Aides de Paris pour l'eau et l'électricité
Tableau 4 . Comparaison des aides pour l'eau dans l'Ile-de-France

Annexes

1. La pauvreté à Paris

A.1.1. La pauvreté
A.1.2. Les aides sociales

2. Les dépenses d'eau des ménages à Paris

A.2.1. Niveau de consommation d'eau à des fins domestiques

- a) Consommation moyenne par habitant
- b) Consommation d'un ménage d'une personne
- c) Consommation d'un ménage de plusieurs personnes

A.2.2. Le prix abordable de l'eau pour les allocataires RMI

A.2.3. Incidence du plafond des dépenses d'eau sur le volume des aides préventives pour l'eau.

A.2.4. Autres approches pour le calcul du volume de l'aide de solidarité pour l'eau à Paris

3. L'abordabilité de l'eau pour les ménages démunis

A.3.1. Évaluation de l'indice d'abordabilité pour les dépenses d'eau

- a) Évaluation macro-économique
- b) Evaluation micro-économique

- A.3.2. Le choix du plafond d'abordabilité de l'eau
- A.3.3. Tarification équitable

4. L'accès à l'eau selon la Mairie de Paris

5. La légalité du tarif social de l'eau

6. Manifeste des ONG pour la mise en œuvre du droit à l'eau

7. Projet de texte législatif pour instaurer une contribution au service public de l'eau

8. La nouvelle convention solidarité-eau

9. Sigles

Encadré, figures et tableaux

Encadré A1. Comparaison des dépenses d'eau en France

Encadré A2. Le plafond d'abordabilité des recommandations internationales

Encadré A3. Plafonds d'abordabilité de l'eau

Figure A1. Ressources et dépenses des ménages pauvres, médians et riches

Figure A2. Les dépenses d'eau dans le budget des ménages démunis

Figure A2bis. Variation du prix moyen de l'eau selon la taille des ménages.

Figure A3. Différentes estimations de la consommation d'eau à Paris

Figure A4. Consommation d'eau en fonction de la taille du ménage

Figure A5. Aides pour l'eau pour un allocataire RMI

Figure A6. Evolution des prix des services d'eau et

d'assainissement et des prix à la consommation

Figure A7. Part des dépenses d'eau dans les dépenses des ménages

Figure A8. Prix au-delà duquel une aide préventive serait nécessaire

Figure A9. Tarifs similaires

Tableau A1. Les dépenses contraintes et les dépenses incontournables dans le budget des ménages

Tableau A2. Part des dépenses pré-engagées dans le revenu courant pour les personnes du premier quintile de niveau de vie en 2001 et 2006

Tableau A3. Aides des FSL au titre des impayés (2007)

Tableau A4. Intervention de la CAF 75 (2009)
Tableau A4 Bis Composition des ménages
Tableau A5. Consommation d'eau dans les logements de la Sageco
Tableau A6. Différentes estimations de la consommation d'eau des ménages
Tableau A7. Variation de la consommation d'eau avec la taille du ménage
Tableau A8. Calcul du prix abordable de l'eau
Tableau A9. Comparaison des hypothèses de consommation d'eau des allocataires RMI
Tableau A10. Précarité en Île-de-France
Tableau A11. Les dépenses d'eau et d'assainissement des ménages
Tableau A12. Budget eau des ménages
Tableau A13. Limites d'intervention pour l'aide pour l'eau (120 m³)
Tableau A14. Limites d'intervention pour l'aide pour l'eau (80 m³)

Les services de l'eau et de l'assainissement de Paris sont en mesure de desservir tous les Parisiens en permanence. Toutefois environ 10% de la population a du mal à payer son eau et des dizaines de milliers de ménages vivent dans des conditions indignes avec un accès très limité à l'eau et à l'assainissement. La Ville de Paris a adopté une politique d'accès à l'eau fondée sur le principe du droit à l'eau et à l'assainissement pour tous. Elle a décidé de limiter les dépenses d'eau et d'assainissement à 3% du budget des ménages. Elle pratique un strict contrôle des prix de l'eau et a mis en place des correspondants eau chargés d'intervenir dans les cas où l'accès à l'eau serait compromis. En 2009, elle a décidé de créer un système d'aides préventives pour l'eau dont bénéficient plus de 44 000 ménages. Le réseau de fontaines publiques a été agrandi et les toilettes publiques sont désormais accessibles gratuitement. La population parisienne contribue aussi à financer l'accès à l'eau et à l'assainissement dans les pays en développement. Toutefois des améliorations peuvent encore être apportées pour que l'accès à l'eau et à l'assainissement soit une réalité pour chacun à Paris, y compris pour les plus déshérités. Cet ouvrage constitue la première monographie sur la mise en œuvre du nouveau droit à l'eau et à l'assainissement dans une municipalité française. Il illustre comment mener une action sociale en matière de prix de l'eau.

L'auteur : Henri Smets, diplômé de l'École Polytechnique de Bruxelles, a acquis son doctorat au Massachusetts Institute of Technology (Cambridge). Il est aussi titulaire d'une licence en économie. Il a été fonctionnaire à l'OCDE (Direction de l'environnement) et Professeur invité à l'Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne). Membre du Conseil européen du droit de l'environnement et de l'Académie de l'Eau, il est l'auteur de plusieurs ouvrages sur le droit à l'eau et à l'assainissement et sur le prix de l'eau (Editions Johanet, Paris) .